

Nº 38, Junio 2007

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

Ana Bellver

Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional

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

Ernesto Aldo Isuani

Política social en la región: desafíos políticos y de gestión

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

Rolando Castillo Quintana

Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad

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

Enrique Gomáriz Moraga

Sistema político y políticas públicas en América Latina

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

Edgardo Mosqueira Medina

De la evaluación por productos a la evaluación por resultados e impactos: análisis de las experiencias recogidas del proyecto de modernización del Estado argentino

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

Ricardo Uvalle Berrones

Institucionalidad, eficacia y desafíos de la democracia

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

Knut Veisten y Wagner R. Gomera

Deficiencias en la organización del servicio de aseo: un caso donde la contratación no funciona en la práctica como en la teoría

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



Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional *

Ana Bellver

I. Introducción: transparencia y desarrollo

Se ha otorgado el premio Nobel a algunas personas por el hecho de llamar la atención sobre la importancia que tiene la información para el buen funcionamiento de los mercados. George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz recibieron el Premio Nobel en el año 2001 por su análisis sobre cómo la información imperfecta puede conducir a fallas en el mercado. ¿Por qué las tasas de interés a menudo son excesivamente altas en los mercados locales de los países en desarrollo? ¿Por qué las personas que quieren comprar un buen auto usado se dirigen a un comerciante en lugar de hacerlo a un vendedor privado? ¿Por qué una empresa paga dividendos aun cuando sus impuestos sean mayores que la ganancia sobre el capital?

En las sociedades democráticas, el acceso a la información y la transparencia pueden ser considerados como derechos humanos. Como señala Stiglitz (1999), existe el derecho básico de conocer, de estar informado sobre lo que el gobierno está haciendo y por qué lo hace. En una situación de agente-principal, los ciudadanos tienen el derecho a conocer el comportamiento de sus agentes involucrados en situaciones que los afectan. Especialmente si esos agentes pertenecen a los gobiernos o a las organizaciones internacionales y el principal es el público en general. Sin embargo, más allá de los derechos humanos y de los argumentos que se relacionan con la eficiencia de los mercados, la transparencia también es un factor crítico del desarrollo humano porque proporciona incentivos para lograr la redistribución y la inclusión social.

Amartya Sen ganó el Premio Nobel en 1998 por su explicación ilustrativa del rol de la información y de la “estructura de derechos y oportunidades” (*entitlement*) en el funcionamiento de los mercados. Su extensa investigación sobre las hambrunas en la gran Bengala, Sahel, Bangladesh y Etiopía demostró que las hambrunas tuvieron lugar en períodos en los que la provisión de alimentos no fue significativamente menor a la que hubo en los años precedentes. El problema no fue la escasez de alimentos sino la falta de información y del “derecho a voz” (*voice*). Las personas padecen de hambre cuando sus “derechos y oportunidades” no son suficientes para comprar el alimento necesario para mantenerse vivas.

Este argumento de economía política revela el potencial de la información para el desarrollo humano. La transparencia es importante no sólo porque incrementa la eficiencia en la distribución de recursos sino, también, porque puede ayudar a asegurar que los beneficios del crecimiento sean redistribuidos y no capturados por una élite. Como cualquiera otra reforma institucional, el desafío de generar transparencia y rendición de cuentas yace en los incentivos.

Más allá del hecho que la transparencia posibilita una asignación más eficiente de los recursos, e instituciones con más responsabilidad y capacidad de respuesta, en términos más concretos ¿por qué los gobiernos debieran implementar dichas reformas? Si los políticos saben que están sujetos al escrutinio público y que su éxito será premiado con el apoyo de ese mismo público, ello se transforma en un incentivo para atraer una mayor diversidad de tipos de electores a su agenda política asegurando que la mayoría de las necesidades de la población serán satisfechas. Ese contrato social entre el Estado y sus ciudadanos producto del cual dichos ciudadanos garantizan el poder al ejecutivo pero, a su vez,

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 06-03-2007.

* Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Transparency Reforms: a Second Generation Institutional Change”.

Se puede encontrar un análisis más detallado en Bellver y Kaufmann (2006), que es un bosquejo inicial para discusión y comentarios.

demandan rendición de cuentas a cambio, constituye el corazón del proceso de desarrollo. En aquellos países donde la captura del Estado o el liderazgo predatorio continúa siendo un desafío, las reformas relacionadas con la transparencia probablemente sean resistidas por ciertos grupos de la sociedad o al interior mismo de las instituciones. En esos casos, el impulso para esas reformas debe proceder de la sociedad civil a través de la construcción de nuevas alianzas entre los posibles beneficiarios de dichas reformas.

La enorme contribución conceptual de esos laureados con el Premio Nobel al fortalecimiento de un marco que liga los derechos ciudadanos al conocimiento y al acceso a la información con el desarrollo es indiscutible, y ya ha tenido una influencia significativa en varios campos. Sin embargo, la implementación real de las reformas relacionadas con la transparencia, que ha tenido ejemplos estelares en algunos países, continúa sufriendo altibajos a nivel global. Más aun, se ha producido una brecha significativa entre la extensión de la contribución teórica (como la relacionada con la asimetría de la información) y conceptual en el área de la transparencia, por un lado, y el progreso en el campo de las mediciones y hechos empíricos en dicho campo, por el otro. Esto sucede en contraste con lo que se da en otras áreas de la gobernanza, tales como la corrupción, el imperio de la ley y los marcos regulatorios, campos en los cuales existe una plétora de índices que han dado impulso a una literatura empírica significativa sobre esos temas. Además, relacionado con esas brechas en el campo de las reformas empíricas y políticas, se ha dado un pequeño número de escritos sobre transparencia que descomponen este tema genérico en componentes específicos que permiten conducirlos hacia la intervención política con más facilidad.

Este documento es un intento por contribuir a llenar, en parte, estas brechas entre lo teórico, por un lado, y lo empírico y su correlato a nivel de políticas, por otro. Con el objeto de lograrlo, se revisa la literatura existente, se presentan varias definiciones de transparencia, se proporciona un marco de referencia empírico inicial que permita avanzar hacia indicadores globales respecto a varias dimensiones de la transparencia, se sugieren algunos resultados empíricos iniciales y se consignan políticas concretas e innovaciones institucionales que se relacionan con las reformas en materia de transparencia. En la primera parte del trabajo se exponen diferentes definiciones de transparencia, seguidas de una breve revisión de la literatura sobre el tema. Se adopta la definición sugerida por Florini (1999), que considera la transparencia como *“la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas”*.

La mayor parte de la literatura sobre el tema se ha centrado en el rol de la transparencia en la prevención de las crisis financieras y en la elaboración de las políticas monetarias, y sólo recientemente ha prestado mayor atención a las asimetrías de la información en los mercados políticos y en el rol que puede jugar la transparencia en el mejoramiento de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Luego se revisa otro fenómeno que ha recibido escasa atención -aun cuando tiene el potencial de cambiar la forma en que se relacionan los ciudadanos con sus gobiernos-, a saber, la extensión de las leyes sobre Libertad de Información (FOI, por sus siglas en inglés). Hace veinte años, sólo los países de la OCDE tenían leyes que garantizaban, específicamente, los derechos ciudadanos al acceso a la información relacionada con las instituciones públicas. Actualmente, más de cincuenta países han adoptado dichas leyes y otros treinta realizan esfuerzos en esa dirección. En la segunda parte del documento se presenta un índice agregado de transparencia para 194 países, basado en más de veinte fuentes independientes de datos. Este índice comprende el índice agregado de transparencia y sus dos componentes: transparencia económico-institucional y transparencia política.

II. Definiciones de transparencia

No existe una definición comúnmente aceptada de transparencia. Algunas definiciones utilizadas por organismos internacionales se centran en la garantía del acceso público a la información. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio afirma que asegurar la “transparencia” en los tratados de comercio internacional involucra tres requerimientos fundamentales: (i) hacer accesible la información

concerniente a las leyes, regulaciones y otras políticas públicas relevantes; (ii) notificar a las partes interesadas de dichas leyes y regulaciones y de sus eventuales cambios; y (iii) asegurar que dichas leyes y regulaciones sean administradas de un modo imparcial, uniforme y de manera razonable.

En esa misma dirección, el anteproyecto de Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (MAI, por sus siglas en inglés) afirma que para asegurar la transparencia “cada parte contractual debe publicar o hacer públicamente accesible de manera oportuna sus leyes, regulaciones, procedimientos y normas administrativas, y las decisiones judiciales de aplicación general, así como los acuerdos internacionales que puedan afectar la operación de dicho Acuerdo”.

La OCDE (2002) describe un contexto de negocios transparente como aquel en el cual los agentes económicos poseen información esencial sobre el medio en el cual ellos operan, y en el que las asimetrías de información y los costos de investigación no impliquen una carga excesiva para ellos. La referencia no sólo a la cantidad de información, sino también al alcance, exactitud y oportunidad con que se entrega dicha información es hecha en Vishwanath y Kaufmann (1999) y Kaufmann y Kraay (2002), donde se define la transparencia como “el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, que es accesible a todos los actores relevantes”. La información proporcionada también debe ser accesible, relevante, confiable y de buena calidad.

De manera similar, pero centrándose específicamente en la información económica, Islam (2003) basa su índice de transparencia en la disponibilidad oportuna de datos económicos, en tanto que el Proyecto de Presupuesto Abierto define la transparencia presupuestaria como el libre acceso a la información sobre el presupuesto, incluyendo la publicación de informes presupuestarios y los esfuerzos para facilitar al público su apertura y comprensión. Este énfasis en asegurar la comunicación efectiva y la comprensión por parte del público es compartido en otros documentos tales como la Guía de Transparencia Fiscal del FMI. Para esta institución, la política de transparencia monetaria y fiscal es “el contexto en el cual los objetivos de política, su marco legal, institucional y económico, las decisiones de política y su razón fundamental, los datos y la información relacionados con las políticas monetarias y financieras y las cuentas que rinde el cuerpo que genera las políticas son proporcionadas al público de una manera comprensible, accesible y oportuna”. La OCDE (2002) también adopta una perspectiva más amplia al considerar la transparencia como el resultado de una comunicación de doble vía entre el gobierno y las otras partes interesadas.

Bajo todas estas definiciones subyace la idea de que la transparencia está estrechamente relacionada con la confianza. El propósito para demandar transparencia es conducir a los ciudadanos, a los mercados y a los gobiernos a sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados. Esta noción de ampliar la confiabilidad es subrayada por Florini (1999), quien visualiza la transparencia como “la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas”. Justamente porque la transparencia es una herramienta para evaluar las instituciones públicas, la información proporciona la necesidad de hacerse responsable por sus resultados. Al mismo tiempo, el público debe ser capaz de interrogar adecuadamente la información que se le proporciona y utilizarla para asegurar instituciones responsables. De acuerdo con la Fuerza de Tarea sobre Transparencia de la Universidad de Brookings, se puede mirar la transparencia como la apertura de las instituciones, esto es, el grado en el cual los que están fuera de ellas (ciudadanos o actores interesados) pueden monitorear y evaluar las acciones de quienes están dentro (como funcionarios gubernamentales o gerentes corporativos).

Así, la transparencia puede ser una herramienta para construir la confianza en las instituciones a nivel de los ciudadanos. En el transcurso de la legitimación de la emergente forma de gobierno de la Unión Europea, la transparencia fue considerada como el principio capaz de llevar adelante un proceso más democrático en la elaboración de políticas (Moser, 2001). La apertura de los procedimientos legislativos y ejecutivos fue considerada como esencial para construir confianza entre los ciudadanos y contrarrestar el llamado “déficit democrático” de las recién creadas instituciones europeas.

Sin embargo, es importante diferenciar la transparencia de otro fenómeno que está muy asociado

a ella; se trata de la corrupción, cuya definición más común es “la utilización de la función pública para obtener ganancias privadas”. En qué medida la entrega de información se relaciona con un mayor o menor grado de corrupción y bajo cuáles circunstancias la transparencia puede transformarse en una efectiva herramienta para reducirla, es un tema que aún está sujeto a debate en la literatura, como se verá en la próxima sección.

III. Leyes sobre libertad de información (FOI): ¿algo necesario pero insuficiente?

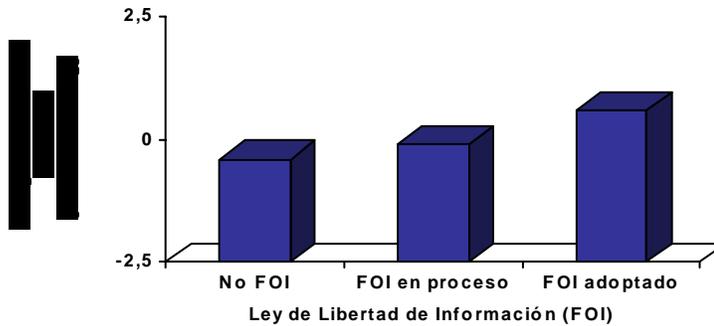
Como hemos visto, los beneficios de la transparencia son muchos: puede mejorar el clima en el que se dan las inversiones y el desempeño de los mercados financieros. También puede reforzar la independencia y la integridad de las instituciones financieras, promover el debate público y facilitar la identificación temprana de las debilidades y fortalezas de las políticas. Debidamente implementada, la transparencia puede constituir una importante salvaguarda contra los abusos, la mala gestión y la corrupción. Si el poder legislativo, los medios de comunicación y la sociedad civil cuentan con una adecuada información sobre las políticas, los gastos y las prácticas del poder ejecutivo, entonces estarán en mejores condiciones de hacerlo responsable de sus acciones. Incrementar la transparencia también puede incrementar la fe en el gobierno y en que la negociación de las políticas aumentará la cohesión social. Por ejemplo, si el público puede comprender mejor lo que su gobierno hace y por qué lo hace, entonces podrá generar una mayor confianza en que ese gobierno sí desarrollará las instituciones democráticas.

Pero, como también se argumentó anteriormente, proporcionar información no es suficiente. Para que ello sea efectivo, la información debe ser selectiva y orientada a diferentes grupos sociales, de manera tal que cada grupo sea capaz de analizarla y actuar en consecuencia.

El acceso a los registros y a la información es un requerimiento esencial para profundizar la transparencia. También es importante que el derecho a dicho acceso esté garantizado por ley. Aun cuando los ministros y los funcionarios públicos reconozcan la importancia de la transparencia, las presiones políticas y burocráticas para controlar la información pueden resultar irresistibles. Solamente el hecho de adoptar leyes al respecto puede limitar ciertos abusos y puede concienciar a las personas acerca de sus derechos. También ése es un camino para que el gobierno dé señales sobre su compromiso con la transparencia, y constituye el primer paso para institucionalizar el derecho al acceso a la información y para proveer los recursos para materializarlo.

Más aun, la ley puede ser un importante instrumento para construir actitudes democráticas y para fortalecer la confianza en las instituciones. Como lo ilustran los casos de México y Tailandia (este último en Chongkittavorn, 2002), la ley puede estimular a la gente a exigir información a su gobierno, lo que cambia la relación de los ciudadanos con las instituciones y fortalece los valores democráticos. Uno de los principales beneficios de las leyes sobre libertad de expresión es que llevan a los ciudadanos a interactuar directamente con las instituciones públicas, sin tener que depender necesariamente de la intermediación de los abogados, los periodistas o los representantes electos. El Gráfico N° 1 muestra en qué medida las leyes FOI, la posibilidad de expresarse y la responsabilización o rendición de cuentas (*accountability*) van de la mano. En aquellos países que han adoptado estas leyes, los ciudadanos gozan de mayores posibilidades de expresión y fueron capaces de demandar tales leyes; y viceversa, las leyes FOI contribuyen a desarrollar la capacidad de expresión y la rendición de cuentas al interior del país.

Gráfico N° 1
Leyes de libertad de información vs. Derecho a voz y rendición de cuentas (*accountability*), 2004



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005); y Banisar (2004). Número de países por categoría: No FOI (103), FOI en proceso (31), FOI adoptado (60).

En todo el mundo los gobiernos, crecientemente, han ido adoptando las leyes sobre libertad de información y cada vez van proporcionando mayor información sobre sus actividades. Más de cincuenta países ya han adoptado leyes amplias sobre libertad de información, y alrededor de treinta están en proceso de hacerlo. Aunque la mayoría de los países que han adoptado estas leyes son países del Norte, el resto del mundo también se está moviendo en esa dirección. En Asia son cerca de doce los países que o bien ya han adoptado tales leyes o están en proceso de hacerlo. En América Central, del Sur y el Caribe, una media docena de países ya las han adoptado y cerca de doce están considerando hacerlo. La apertura también se está comenzando a dar en África. Sudáfrica aprobó en el año 2001 una amplia ley en ese ámbito, y en el resto de África hay varios países -la mayoría pertenecientes a la Commonwealth- que están siguiendo esa dirección. Para una revisión de las leyes FOI existentes, ver Ackerman y Sandoval (2005), y Banisar (2004).

Sin embargo, la promulgación de las leyes FOI es sólo el principio. Para que tengan los resultados esperados, deben implementarse y, para ello, debe haber un importante cambio en la cultura interna de las instituciones públicas. Daremos algunos ejemplos de información obtenida bajo el imperio de las leyes FOI, que demuestran que las instituciones públicas tienden a resistir la entrega de información. La perseverancia de la sociedad civil resulta, por lo tanto, crucial para asegurar que dichas leyes efectivamente se respeten.

Hay casos que describen cómo los gobiernos de EE. UU. y del Reino Unido debieron ser forzados a entregar información sobre subsidios agrícolas, requerida por los medios de comunicación y por algunas ONG. Otros ejemplos ilustran cómo se utilizaron las leyes FOI para exponer a la luz pública gastos ocultos en cabildeo en Japón y el Reino Unido, derroche de dinero en que incurrieron funcionarios canadienses, sobornos que recibieron funcionarios públicos indios, detalles de algunas reyertas ocurridas en el año 2003 entre funcionarios diplomáticos de México y Cuba, violaciones a los derechos humanos perpetrados por el antiguo régimen eslovaco, tratos militares con rasgos de *apartheid* en Sudáfrica, y participación en sobornos aplicados por compañías petroleras en el Reino Unido y Rusia. Las leyes sobre libertad de información también resultaron instrumentales para forzar al Ministerio de Educación de Escocia a publicar cuadros sobre el rendimiento escolar, cuadros que permiten a los padres evaluar los logros académicos de las escuelas.

Mendel (2004) hace una lista de los estándares internacionales y comparativos que podrían apuntalar una legislación sobre libertad de información:

- Principio 1. Máxima apertura. La legislación sobre libertad de información debiera estar orientada por el principio de máxima apertura.
- Principio 2. Obligación de publicar. Los organismos públicos debieran tener la obligación legal de publicar toda información esencial.
- Principio 3. Promoción de un gobierno abierto. Los organismos públicos debieran promover de manera más activa el gobierno abierto.
- Principio 4. Abanico limitado de excepciones. Las excepciones debieran ser claramente especificadas y estar sujetas a un estricto *test* de “perjuicio” e “interés público”.
- Principio 5. Procesos para facilitar el acceso. Las demandas de información debieran procesarse de manera rápida e imparcial; además, debiera existir un proceso de revisión independiente de los casos en que la información es denegada.
- Principio 6. Costos. Los individuos no debieran estar impedidos de acceder a solicitudes de información por un problema de costos excesivos.
- Principio 7. Reuniones abiertas. Las reuniones de los organismos públicos debieran estar abiertas al público.
- Principio 8. La apertura tiene precedencia. Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura debieran ser corregidas o rechazadas.
- Principio 9. Protección para los denunciantes. Los individuos que entregan información sobre mal comportamiento debieran estar protegidos.

Además, las leyes de acceso a la información serían ineficaces si los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales no tuvieran la capacidad de ejercer sus derechos de acceso, o los recursos para hacer peticiones complejas. De la misma manera, las leyes de acceso no serán utilizadas si los elementos de la sociedad civil son incapaces de reconocer los beneficios potenciales de la apertura a determinada información o son incapaces de actuar para conseguirla. No tiene sentido disponer de una ley que protege el derecho a acceder a la información si no existe un mecanismo claro y efectivo que posibilite a los ciudadanos la utilización de dicha ley, y si su contenido y beneficios no son dados a conocer ampliamente a la población a través de adecuadas campañas de comunicación.

Currie y Klaaren (2003) y Roberts (2002) ilustran el desafío que significó implementar las leyes FOI en Sudáfrica y Canadá, donde pocas instituciones públicas y privadas eran conscientes de la mera existencia de la ley o de los mecanismos de acceso a la información. En la misma dirección, Ackerman y Sandoval (2005) muestran ejemplos de cómo los beneficiarios de estas leyes, en la mayoría de los países, son los medios de comunicación y las corporaciones que buscan información que puede resultar de interés comercial para ellos.

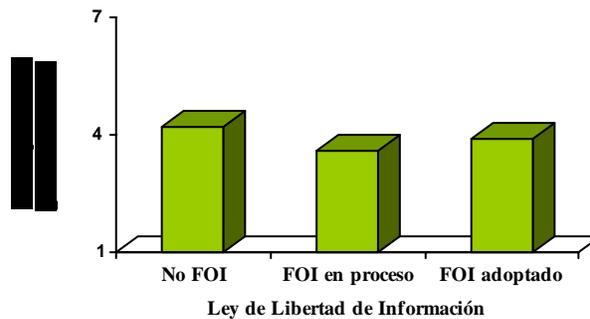
Como demuestran el Cuadro N° 1 y el Gráfico N° 2, la mera existencia de una ley no significa que el acceso a la información es posible, o que la información que se proporciona es confiable y relevante. Los países que han adoptado leyes sobre libertad de información difieren mucho entre sí respecto a la extensión y la calidad de la información que proporcionan a sus ciudadanos y al sector privado. Grupos de la sociedad civil tales como la prensa, los *ombudsmen* y las ONG juegan un rol clave en la promoción y adopción de tales leyes, y en el hecho de asegurar que sean efectivamente implementadas y respetadas.

Cuadro N° 1
Leyes sobre libertad de información y transparencia gubernamental, 2004

	No FOI	Leyes FOI en proceso	Leyes FOI adoptadas
Buena información por parte del gobierno	Bahrein, China, Gambia, Hong Kong, Luxemburgo, Malasia, Mali, Mauritania, Marruecos, Singapur, Suiza, Taiwán, Tunes, Emiratos Árabes.	Chile, Alemania, Ghana, Namibia, Zambia.	Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, India, Irlanda, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos.
Mediana información de parte del gobierno	Argelia, Costa Rica, Chipre, Jordania, Macedonia, Madagascar, Malta, Vietnam.	Botswana, Brasil, El Salvador, Indonesia, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sri Lanka, Uganda.	Austria, Bélgica, Colombia, Estonia, Francia, Grecia, Israel, Jamaica, Corea del Sur, Lituania, México, Filipinas, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Tailandia, Trinidad y Tobago.
Pobre información por parte del gobierno	Chad, Egipto, Venezuela, Zimbabwe.	Argentina, Bangladesh, Bolivia, Etiopía, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Rusia, Tanzania, Uruguay.	Angola, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, República Dominicana, Ecuador, Georgia, Hungría, Italia, Latvia, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Rumania, Serbia, Turquía, Ucrania.

Fuente: Banisar (2004); y Porter ...[et al] (2005).

Gráfico N° 2
Ley de libertad de información (FOI) vs. Extensión de la información efectivamente proporcionada por el gobierno al sector empresarial, 2004



Fuente: Porter ...[et al] (2005); y Banisar (2004). Número de países por categoría: No FOI (26), FOI en proceso (26), FOI adoptado (51).

En Paraguay, el Parlamento adoptó una ley FOI en el año 2001 que restringió la libertad de expresión y que fue tan controvertida que los medios de comunicación y algunos grupos de la sociedad civil presionaron exitosamente al gobierno para suprimirla al poco tiempo de haber sido promulgada. En otros países, la ley de información pública fue diseñada para restringir la información y no para

promoverla. O, como en el caso de Albania y Bosnia, algunas leyes que se adoptaron no han sido casi nunca implementadas. Los organismos independientes que deben vigilar su aplicación son a veces muy débiles simplemente por falta de fondos, lo que les impide actuar a tiempo. Los gastos excesivos con que se gravan muchas veces es un elemento que se utiliza, justamente, para evitar demandas de información. Por otro lado, es importante que, una vez aprobadas las leyes FOI, la sociedad civil mantenga la presión necesaria para reforzar los derechos que emanan de ellas. Finalmente, esos cambios hacia una mayor transparencia institucional deben incorporarse al sistema de tal manera que no queden sujetos a la aplicación discrecional de los diferentes gobiernos.

IV. “Transparentando” la transparencia: hacia la construcción de un Índice Agregado de Transparencia

Paradójicamente, a pesar del progreso que se ha logrado en materia de construcción de índices relacionados con la gobernanza y la corrupción, poco o ningún progreso se ha logrado en materia de índices amplios de transparencia¹. El que se presenta aquí constituye un primer intento de construir tal índice a partir de información disponible sobre diferentes indicadores de transparencia. Se procura afinar el índice en la medida que aparezcan nuevos indicadores con información disponible, esperando así ir representando este fenómeno de manera cada vez más segura e incluyendo cada vez más dimensiones.

La transparencia, como mecanismo para promover la responsabilización o rendición de cuentas (*accountability*), supone tanto el derecho como la capacidad para articular las exigencias de esa responsabilización. Supone la capacidad y la voluntad de las instituciones políticas y económicas de proporcionar información relevante para que los ciudadanos puedan evaluar su desempeño, y la capacidad de los ciudadanos de pedir dicha información y exigir cuentas o responsabilización. Para que esta noción abarque un espectro más amplio de transparencia se han incorporado tanto elementos políticos como económico-institucionales, y a partir de todo ello se ha construido un índice agregado de transparencia.

El primer componente se ha denominado Transparencia Económica e Institucional. Ésta evalúa el grado de accesibilidad y utilización de información proveniente de instituciones públicas o, en otras palabras, la responsabilización auto-impuesta al interior de la maquinaria del Estado. Las áreas que cubre abarcan los siguientes sub-componentes: transparencia económica, e-gobierno, acceso a las leyes sobre información, transparencia en el proceso presupuestario, transparencia de las políticas y transparencia en el sector público.

Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) se utilizan cada vez más, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, ya sea para proporcionar servicios públicos o para proporcionar información sobre el desempeño institucional. La relevancia de la información distribuida a través de sitios *web* y las herramientas utilizadas para hacer posible la participación ciudadana son buenos indicadores de transparencia institucional y de responsabilización. En el componente económico-institucional hemos incluido tres evaluaciones objetivas de la información que proporcionan las instituciones públicas, a saber: el índice de transparencia económica de Islam (2003), y las investigaciones sobre e-gobierno realizadas tanto por las Naciones Unidas como por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Brown.

Como se analizó en la sección anterior, la legalización del derecho al acceso a la información es un paso importante hacia una mayor transparencia del sector público. Por ello, se ha incluido una variable en este componente del índice de transparencia, que se refiere a la adopción de leyes sobre libertad de información que protejan el derecho ciudadano de acceder a la información de las instituciones públicas.

Otra área importante para evaluar la responsabilización de los gobiernos es el monitoreo del proceso a través del cual toman sus decisiones presupuestarias y gastan sus ingresos. Como elemento principal de política económica, la transparencia y la participación en la elaboración del presupuesto

son particularmente importantes para evaluar en qué medida un gobierno es financieramente responsable.

Se han agregado tres variables al componente económico-institucional: evaluaciones objetivas proporcionadas por el *International Budget Project*, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, y una selección de preguntas de la investigación realizada por la OCDE y el Banco Mundial sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios. Otras variables que también han sido incluidas se refieren a indicadores basados en la percepción de la transparencia de la administración pública que tienen diferentes expertos de instituciones multinacionales (tales como el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Africano o la Comisión Económica para el África), y la percepción de la transparencia de las políticas, derivada de investigaciones en el área de los negocios (como el Foro Económico Mundial y el *Institute for Management Development*).

Sin embargo, el derecho a exigir responsabilidad a las instituciones carece de significado si no existe la capacidad y los recursos, tanto políticos como financieros, para ejercer de manera efectiva tal derecho. El segundo componente del índice muestra el grado de Transparencia Política e incluye elementos tales como la transparencia del cimiento político, la apertura del sistema político, y la libertad de prensa para monitorear el desempeño del gobierno y expresar la opinión de las personas.

Para construir el índice se utilizaron datos de 18 diferentes fuentes provenientes de 194 países. Las variables individuales seleccionadas proporcionan información sobre diferentes dimensiones de la transparencia económico-institucional y política a nivel de cada país, con la intención de ser periódicamente publicadas. Las fuentes (listadas en el Cuadro N° 2) se extienden desde organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial, pasando por agencias que miden el riesgo comercial y político como son el Foro Económico Mundial, el *Institute for Management Development*, el Centro de Integridad Pública, el Centro de Políticas Públicas (Universidad de Brown), hasta organizaciones no gubernamentales como la Freedominfo, Transparencia Internacional, *International Budget Project*, *Freedom House* o Reporteros Sin Fronteras.

Cuadro N° 2
Fuentes de datos sobre transparencia

Dimensión de transparencia	Variable	Concepto medido	Fuente	Publicación	Cobertura
Transparencia econ./institucional					
	ISL 2004	Publicación de variables económicas	BM (R. Islam)	Índice de Transparencia 2004	Todo el mundo
	IBP 2004	Transparencia presupuestaria	<i>International Budget Project</i>	Apertura de los presupuestos a la comprensión y al debate, 2004	Países en desarrollo y en transición
	IBPL 2003	Transparencia Presupuestaria	Fundar/ <i>International Budget Project</i>	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	Países latinoamericanos
	OCDE 2004	Transparencia Presupuestaria	OCDE/BM	Investigación de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios	Países de la OCDE
	UNE 2003	E-gobierno	Naciones Unidas	Informe Mundial sobre el Sector Público 2003	Todo el mundo
	EGOV 2004	E-gobierno	Centro de Políticas Públicas	E-gobierno Global 2004	Todo el mundo
	AGI 2004	Transparencia del servicio civil	Comisión Económica para África. ONU	Indicadores de gobernanza en África, 2005	Países africanos
	CPIA 2003	Transparencia del sector público	Banco Mundial	Banco Mundial. Evaluación interna	Países No-OCDE
	CPIAA 2003	Transparencia del sector público	Banco Africano de Desarrollo	ADB. Evaluación interna	Países africanos
	GII 2004	Acceso a la información	Centro de Integridad Pública	Índice de Integridad Pública	Todo el mundo
	FGS 2004	Libertad de Información	Freedominfo	<i>Global Survey, 2004</i>	Todo el mundo
	EOS 2004	Comunicación de políticas	Foro Económico Mundial	<i>Executive Opinion Survey (EOS)</i>	Todo el mundo
	WCY 2004	Transparencia de políticas	<i>Institute for Management Development</i>	Anuario de la Competitividad Mundial	Países de la OCDE
Transparencia política					
	TI 2004	Apertura de fondos políticos	Transparencia Internacional	Informe Global sobre Corrupción, 2004	Todo el mundo
	EOS 2004	Transparencia del financiamiento político	Foro Económico Mundial	<i>Executive Opinion Survey (EOS)</i>	Todo el mundo
	POL 2002	Apertura de las instituciones políticas	<i>Polity IV Project</i>	Características y Transición de los Regímenes, 1800-2002	Todo el mundo
	FRH 2004	Prensa libre	<i>Freedom House</i>	<i>Freedom House (Libertad en el Mundo)</i>	Todo el mundo
	FHT 2004	Independencia de los medios de comunicación	<i>Freedom House</i>	<i>Freedom House (Naciones en Transición)</i>	Economías en transición
	HUM 2003	Libertad de palabra	Instituto Canadiense de Inversionistas (CIRI)	CIRI. Datos sobre Derechos Humanos	Todo el mundo
	RSF 2003	Prensa libre	Reporteros Sin Fronteras	Reporteros Sin Fronteras	Todo el mundo
	EOS 2004	Prensa libre	Foro Económico Mundial	<i>Executive Opinion Survey (EOS)</i>	Todo el mundo
	GII 2004	Prensa libre	Centro para la Integridad Pública	Índice de Integridad Pública	Todo el mundo

Algunas de las variables utilizadas para construir los indicadores tienen su origen en mediciones “objetivas” de transparencia: por ejemplo la existencia de leyes sobre libertad de información, requerimientos obligatorios para declarar fondos políticos, disponibilidad de información en sitios *web* oficiales, o herramientas en línea para la participación pública (Investigación global sobre e-gobierno realizada por el Centro de Políticas Públicas, o la investigación de la ONU sobre e-gobierno); o en evaluaciones “objetivas” realizadas a partir de las técnicas de *benchmarks* en el ámbito del presupuesto fiscal y el gasto público (por ejemplo, Investigación del BM y de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, o el *International Budget Project*). Otras variables individuales descansan en mediciones basadas en la percepción de la transparencia obtenida a través de investigaciones en el área de negocios o mediante grupos de expertos de organizaciones internacionales.

Ambos tipos de indicadores tienen méritos propios, los que se analizan más profundamente en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) y se complementan mutuamente, capturando de esa manera dimensiones diferentes de la transparencia. Las evaluaciones objetivas miden aspectos tales como el contenido, calidad y frecuencia de la información proporcionada por las instituciones públicas. En tanto que la información que se basa en percepciones contribuye a comprender en qué medida el público en general accede realmente a la información y en qué medida el proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas es claro y transparente. Si el país adopta una ley sobre libertad de información pero el público en general o, incluso, las propias instituciones gubernamentales no están conscientes de la existencia de dicha ley o no se conocen los mecanismos para acceder a la información, no podrá considerarse que se ha logrado plenamente la transparencia.

Las fuentes de datos también varían respecto a su cobertura. Un cierto número de fuentes cubre una gran muestra de países desarrollados y en desarrollo, mientras que otras fuentes cubren muestras más pequeñas. Aun cuando la mayoría de esas fuentes son representativas, en el sentido de que la muestra de países que cubren es representativa del mundo en su conjunto, la metodología utilizada para construir los dos componentes de transparencia toma en consideración dichas diferencias de cobertura.

De manera parecida a los indicadores sobre gobernanza publicados por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2004 y 2005), se utiliza un Modelo de Componente Inadvertido (MCI) para agregar las variables individuales a cada componente de transparencia. Este modelo trata el nivel “verdadero” de transparencia institucional y de transparencia política de cada país como inadvertido, y supone que las fuentes disponibles en cada país proporcionan “señales” que introducen ruido respecto al nivel de transparencia. Entonces, el modelo MCI construye un promedio ponderado de las fuentes de cada país en tanto mejor estimación de cada componente de transparencia para cada país. La ponderación es proporcional a la confiabilidad de cada fuente. Sin embargo, el modelo minimiza los márgenes de error asignando de manera automática una ponderación más baja a aquellas fuentes que introducen mayor ruido o mayores errores en la medición. En Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2004 y 2005) se explican más detalles técnicos sobre el modelo MCI (o UCM, por sus siglas en inglés). Los resultados estimados de transparencia tienen un valor esperado (a través de los países) igual a cero, y una desviación estándar (entre los países) que es igual a uno. Ello implica que virtualmente todos los puntajes se ubican entre -2,5 y 2,5, en donde a mayor puntaje corresponde una mayor transparencia. Por construcción, el promedio mundial en cada caso es cero. El índice de transparencia total fue construido como un simple promedio de los dos componentes.

Al momento de interpretar los resultados es importante tener en mente las limitaciones que tiene un índice agregado de este tipo. Nunca enfatizaremos lo suficiente que, a pesar de todos los esfuerzos realizados para estandarizar las fuentes de datos, estos indicadores están sujetos a error. Por lo tanto, las diferencias pequeñas, ya sean temporales o entre países, deben tratarse con mucha precaución. Más que establecer comparaciones o *rankings* entre países, el objetivo principal del índice de transparencia es contribuir al debate y ofrecer un conjunto de indicadores para que cada país pueda monitorear el progreso que experimente en el tiempo. Sólo diagnósticos específicos para cada país pueden

proporcionar suficiente información institucional detallada que permita formar las bases de una estrategia para mejorar la transparencia y la responsabilización del sector público.

V. Temas de transparencia relacionados con el desarrollo económico y humano

En esta sección se presentan los resultados derivados del análisis empírico del índice de transparencia y sus dos componentes: transparencia económico-institucional y transparencia política. Por razones de su construcción, el límite teórico de cada índice va desde -2,5 hasta 2,5. Dado que a los índices se les ha fijado los valores teniendo como punto de referencia el cero, las comparaciones que se realizan a continuación son relativas al resto del mundo, asumiendo un promedio común para el índice mundial.

Los niveles de transparencia de los países alrededor del mundo varían considerablemente, con un índice de transparencia global que va desde -1,73 a 2,03. Los países de alto ingreso, considerados como grupo, tienen niveles más altos de transparencia que el resto de las economías, y comparándolos entre ellos, la mayor transparencia se observa en Dinamarca, Australia y Países Bajos. En el grupo de países de mediano ingreso se encontró una mayor variación; entre los países con mayor transparencia encontramos a Chile, Estonia, Lituania y Taiwán, confirmando, así, que la transparencia no es el dominio de una región geográfica o de una cultura específica. El Cuadro N° 3 contiene la lista de regiones con el valor correspondiente a cada índice. La Unión Europea incorporó países que van detrás de los países de la OCDE en lo que se refiere a niveles de transparencia. Esto no debe sorprender dado que estos países experimentaron cambios institucionales significativos con el objeto de cumplir con los requisitos de acceso a la Unión Europea, cambios que los ubicaron a la cabeza de otras economías no avanzadas en términos de transparencia. Dicho grupo de países ha alcanzado niveles similares de transparencia política, aunque en términos de transparencia institucional aún muestra variaciones significativas con respecto al resto.

Cuadro N° 3
Promedio de índices de transparencia por región, 2004

Regiones	Núm. obs.	Transparencia econ.- instituc.	Transparencia política	Transparencia total
OCDE	24	1,54 (0,58)	1,18 (0,25)	1,36 (0,35)
No OCDE	170	-0,22 (0,70)	-0,17 (0,93)	-0,19 (0,68)
Unión Europea. (excluyendo países alto ingreso)	10	0,87 (0,51)	0,99 (0,10)	0,93 (0,27)
Europa del Este y Asia Central	20	-0,07 (0,56)	-0,58 (0,63)	-0,33 (0,52)
Asia Oriental y Pacífico	22	-0,37 (0,68)	-0,032 (1,12)	-0,20 (0,66)
Medio Oriente y Norte de África	15	-0,47 (0,39)	-1,15 (0,36)	-0,81 (0,32)
Asia del Sur	8	-0,12 (0,63)	-0,66 (0,45)	-0,39 (0,52)
África Subsahariana	47	-0,64 (0,29)	-0,44 (0,74)	-0,54 (0,48)
América Latina	18	0,48 (0,72)	0,24 (0,45)	0,36 (0,50)
Caribe	14	-0,42 (0,45)	0,60 (1,00)	0,09 (0,62)

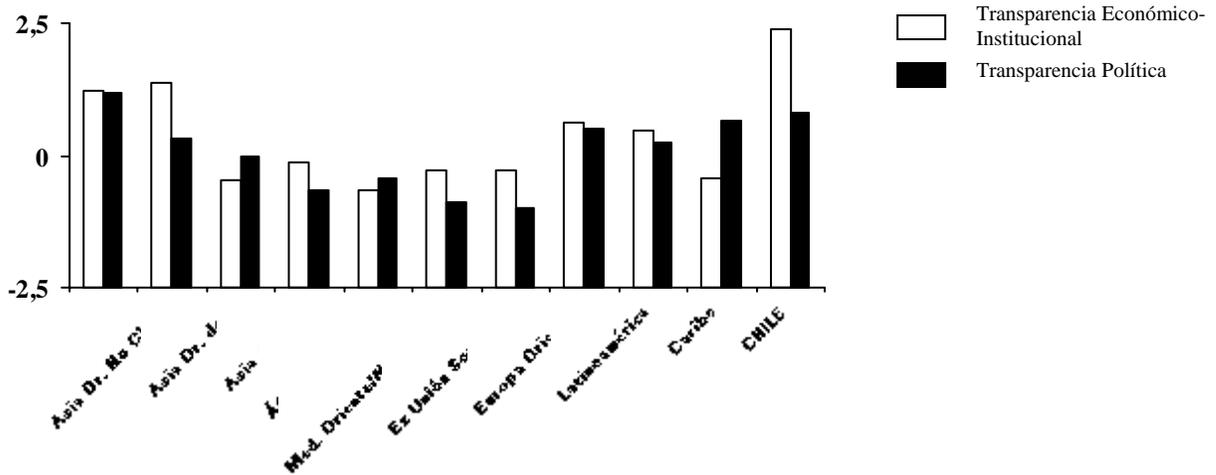
Nótese que por construcción el promedio mundial de cada índice es cero (desviación estándar entre paréntesis).

América Latina es la tercera región en términos de transparencia, con una transparencia económico-institucional más alta que la transparencia política, en promedio. En esta región, la variabilidad mayor se da a nivel de la transparencia institucional, con países como Chile, que se ubica en la tercera posición del *ranking* global, y como Honduras, que ocupa el lugar 116. La transparencia política presenta menor variabilidad y en promedio obtiene niveles más bajos. En el otro lado del espectro, el Medio Oriente y el Norte de África son las regiones que presentan los promedios más bajos de transparencia y el nivel más bajo de transparencia política. Países como Corea del Norte, Guinea Ecuatorial y Turkmenistán están entre los países de menor transparencia en el mundo. El África Subsahariana es la región con más baja transparencia institucional.

Resulta interesante comparar el nivel de transparencia económico-institucional *versus* la transparencia política. El índice de transparencia política es el que presenta una mayor varianza que va desde -2,14 a 1,45, especialmente en los países que no pertenecen a la OCDE. Como se puede constatar en el Gráfico N° 3, los países de la OCDE muestran niveles similares de transparencia política y transparencia en las instituciones públicas. Sin embargo, éste no es el caso en otras regiones. Asia Oriental y del Pacífico, África Subsahariana y el Caribe son regiones donde la transparencia institucional está rezagada en relación con la transparencia política. En la mayor parte del mundo, en

cambio, aún deben realizarse importantes avances para que la transparencia política alcance niveles parecidos a los que alcanza la transparencia económico-institucional. Eso sucede, por ejemplo, en Europa del Este y Asia Central, Asia Oriental no incluida China, Medio Oriente y Norte de África, la ex Unión Soviética y Asia del Sur.

Gráfico N° 3
Transparencia Económico-Institucional y Transparencia Política, 2004 (preliminar)



Nota: El índice va entre los rangos -2,5 (peor) y 2,5 (mejor).

Considerando que no se necesitan muchos recursos para implementar algunas reformas relacionadas con la transparencia, especialmente en el ámbito de la transparencia política, otras reformas en el ámbito institucional sí podrían demandar mayores esfuerzos en términos humanos y de recursos técnicos. Con el objeto de evaluar en qué medida las limitaciones relativas a la capacidad explican el nivel de transparencia institucional en una región, y no la falta de voluntad política, se realizó una regresión en la cual la Transparencia Institucional es la variable dependiente y el Ingreso Nacional Bruto per cápita y la Transparencia Política constituyen las variables independientes.

Los resultados se presentan en el Cuadro N° 4. Para la muestra completa y para los países que no son de la OCDE, la transparencia política y el ingreso per cápita presentan una correlación positiva a un nivel de 5% en cuanto a factor explicativo de la transparencia de las instituciones públicas. En el grupo de países de la OCDE, sólo la transparencia política es significativa y explica una baja proporción de la varianza. Si se toman como grupos de control sustitutos regionales (como por ejemplo los países que accedieron a la Unión Europea, América Latina, el Caribe, Asia Oriental y del Pacífico, Asia del Sur, Medio Oriente y Norte de África, y África Subsahariana), ello no altera significativamente estos resultados².

Cuadro N° 4
Transparencia Económico-Institucional en las regiones del mundo, 2004

	Todos los países	Países de la OCDE	Países No OCDE
Ingreso nacional bruto per cápita	0,50** (0,05)	-0,10 (0,17)	0,52** (0,08)
Transp. pol.	0,27** (0,59)	0,86* (0,54)	0,23** (0,06)
Constante	0,10 (0,04)	0,73 (0,59)	0,79 (0,5)
Núm. Obs.	165	23	142
R ²	0,57	0,30	0,34

* Indica relación significativa a un nivel de 0,05 y ** a un nivel de 0,01.

Fuente: Banco Mundial (2003).

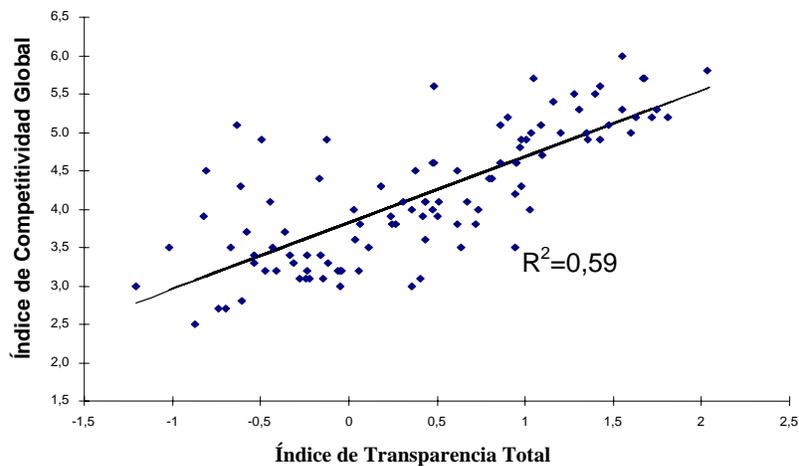
Dos conclusiones principales se pueden extraer de estos resultados. En primer lugar, la transparencia no es una cuestión de recursos. Se puede adoptar una serie de medidas para aumentar la transparencia del sistema político y de la libertad de prensa que no requieren una gran cantidad de recursos pero sí requieren, en cambio, un fuerte compromiso del gobierno. La transparencia política resultó altamente significativa respecto de su influencia sobre el grado de transparencia económico-institucional, tanto en los países de la OCDE como entre los que no pertenecen a esta organización.

Sin embargo, estos resultados también subrayan el rol que pueden jugar los donantes en aquellos países que han demostrado un adecuado grado de compromiso con la transparencia al emprender algunas reformas en esa dirección, pero que requieren recursos y asistencia técnica para ser capaces de implementar reformas más avanzadas, tales como e-gobierno, transparencia económica o presupuestaria.

Lo que parece claro es que la transparencia varía sistemáticamente con el ingreso. Países con mayores ingresos presentan, también, mayores niveles de transparencia. La correlación entre el ingreso nacional bruto per cápita expresado en dólares y el índice de transparencia total es de 0,72, lo que resulta coherente con los anteriores estudios sobre gobernanza que encontraron una correlación positiva entre gobernanza institucional y diferencias entre países respecto a su ingreso per cápita.

La transparencia también tiene un impacto sobre la competitividad de los negocios locales. Un contexto de mayor transparencia institucional contribuye a incrementar la tasa de retorno de las inversiones, y ello de varias maneras. Cuando las políticas y los procedimientos administrativos que orientan las decisiones de inversión son claros y transparentes, la incertidumbre y los costos son menores, lo que conduce a decisiones más eficientes sobre inversión. El Gráfico N° 4 contrasta el índice de competitividad global, publicado por el Foro Económico Mundial respecto de 104 países, y el índice de transparencia total. Los países con mayor transparencia aparecen como más competitivos en el mercado global.

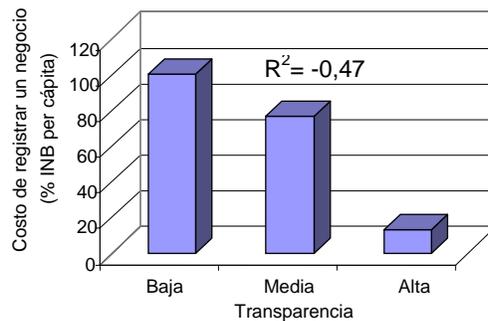
Gráfico N° 4
Índice de Transparencia Total e Índice de Competitividad Global



Fuente: Porter ...[et al] (2005); e Índice de Transparencia Total (2005).

Considerando el establecimiento de un negocio como ejemplo de procedimiento administrativo, encontramos que la mayor transparencia económico-institucional está asociada con menores costos para registrar un negocio. El Gráfico N° 5 muestra cómo, en promedio, en aquellos países con menor transparencia se requiere más del 80% del ingreso per cápita para poder registrar un negocio, comparado con el 13% en los países con mayor transparencia.

Grafico N° 5
Transparencia económico-institucional vs. Costo por registro de un negocio



Fuente: Banco Mundial (2002); e Índice de Transparencia Económico-Institucional (2005).

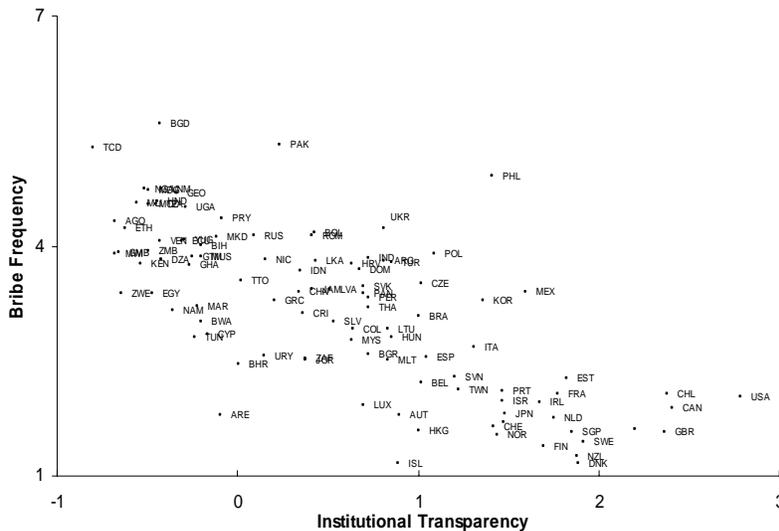
Más aun, la transparencia en el sector público puede ser un mecanismo directo para promover la competencia. Cuando el proceso de asignación de contratos públicos es transparente, la mayor competencia entre los proveedores tiene como resultado una mejor calidad de los bienes y servicios ofrecidos³.

La transparencia también está asociada con otros indicadores de gobernanza, tales como el

control de la corrupción y la efectividad del gobierno.

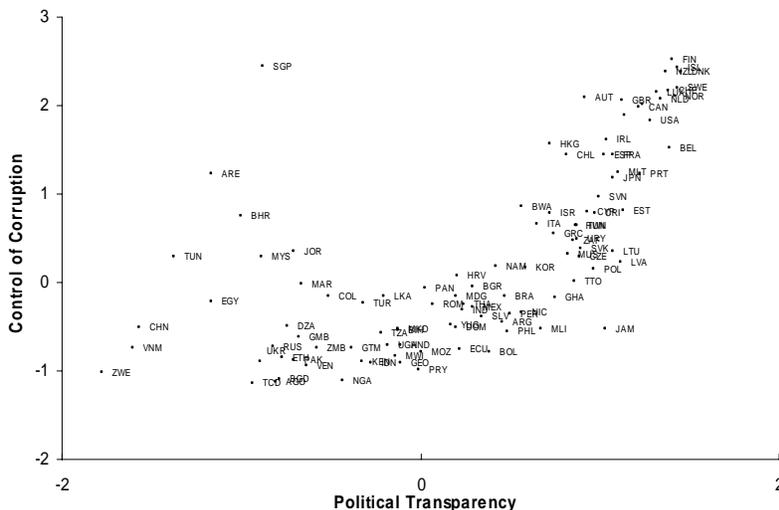
Tal como muestra la regresión en los Gráficos Nos. 6 y 7, la transparencia resulta significativa en la reducción de la corrupción, incluso si se introducen variables de control tales como ingreso per cápita y regulaciones administrativas. Diferentes especificaciones, incluyendo dos variables relacionadas con la corrupción -control de corrupción (KK) y soborno compuesto (EOS)- y haciendo la prueba en relación con cada uno de los tres índices de transparencia, no se alteran los resultados. Las regulaciones administrativas son importantes para poner freno a la corrupción, pero también lo es el grado de transparencia institucional y el grado de transparencia política del país.

Gráfico N° 6
Transparencia económico-institucional y frecuencia de soborno



Fuente: Porter ...[et al] (2005); e Índice de Transparencia Económico-Institucional (2005).

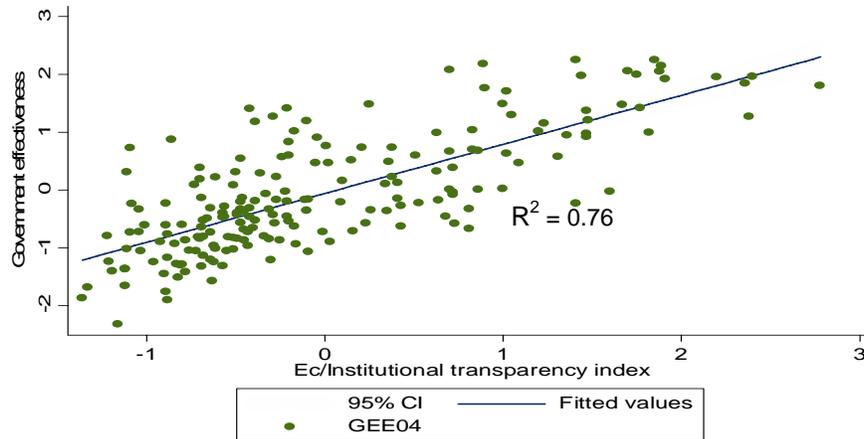
Gráfico N° 7
Transparencia política y corrupción



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005); e Índice de Transparencia Política (2005).

Se puso a prueba la contribución marginal de la transparencia económico-institucional en la competitividad global y el resultado fue un impacto altamente significativo, incluso si se introduce el ingreso per cápita como variable de control. Lo mismo sucede con la efectividad del gobierno (ver Gráfico N° 8): para un mismo nivel de ingreso, un país con un contexto más transparente tiene agencias gubernamentales más efectivas en la provisión de servicios públicos.

Gráfico N° 8
Efectividad Gubernamental y Transparencia Económico-Institucional



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005); e Índice de Transparencia Económico-Institucional (2005).

Como podría esperarse, la efectividad del gobierno está influenciada en mayor medida por la transparencia institucional que por la transparencia política. Lo que es digno de atención es que ambas variables van mano a mano cuando se trata de explicar el control de la corrupción, sobresaliendo el valor de la transparencia y la apertura de la información al interior de las instituciones, y también el rol del control social. En el caso de la transparencia política, el Gráfico N° 7 muestra una curva en U, lo que sugiere que no hay linealidad en la contribución marginal al control de la corrupción: la transparencia política es poderosa allí cuando existe algún grado de competencia política; si no existe dicha competencia (democracias cuasi-autoritarias o “dirigidas”), entonces el impacto de la transparencia política para detener la corrupción es bajísimo.

En el análisis de la influencia de la transparencia y del sistema político en variables tales como la competitividad global y el control de la corrupción, se plantea la hipótesis de que la transparencia política probablemente tendrá mayor impacto en países con cierto nivel de libertad política y en los cuales se garantizan los derechos políticos. El análisis concluye finalmente que la transparencia política probablemente tendrá impacto sólo cuando se alcanza el umbral de los derechos políticos, esto es, cuando las instituciones políticas del país juegan un rol significativo y son representativas. Esto tiene importantes implicaciones sobre las políticas, como por ejemplo, que los esfuerzos para incrementar la participación social orientada a demandar una mayor transparencia institucional y responsabilización sólo tendrán éxito en los países donde estén garantizados los derechos políticos, y los medios de comunicación, los partidos políticos, el parlamento y otras instituciones democráticas son independientes y tienen efectiva capacidad para tomar decisiones.

La importancia de la demanda de información para presionar a favor de las reformas en el campo

de la transparencia puede ser evaluada utilizando el número de radios per cápita como indicador. Hemos constatado alguna evidencia en la literatura respecto al rol que juegan los medios de comunicación en la difusión y coordinación de la información entre los ciudadanos, y la radio continúa siendo el medio más extendido de comunicación en el mundo. En los resultados del análisis efectuado, la transparencia de un país se explica por el número de radios per cápita y por el ingreso per cápita. Incluso utilizando el ingreso como variable de control, el número de radios per cápita tiene un alto grado de influencia en el grado de transparencia total. Esta relación se da tanto para la totalidad de los países de la muestra como para los del grupo que no pertenece a la OCDE. La radio en los países de la OCDE ya no es el principal medio de comunicación y por lo tanto su relación con el grado de transparencia allí no es significativa. Habrá que realizar posteriores investigaciones sobre el impacto de otras tecnologías de comunicación, tales como Internet y la televisión, sobre los niveles de transparencia institucional y política en los países ricos.

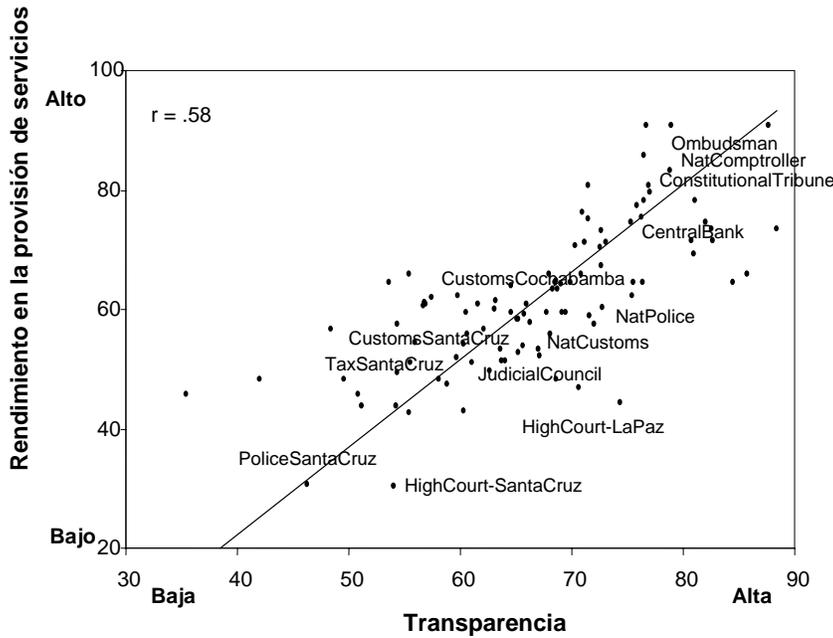
Por último, para explorar los efectos de la transparencia en el desarrollo humano, se realizó una regresión donde la transparencia y el ingreso per cápita explican el nivel de desarrollo de un país medido a través de tres indicadores de desarrollo humano: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización femenina y vacunación de los niños. En cada caso, la transparencia presenta una correlación positiva con el desarrollo humano, incluso después de introducir el ingreso per cápita como variable de control.

Como se ha visto, la transparencia puede asociarse con mejores indicadores de desarrollo económico y humano. Sin embargo, la correlación no implica causalidad, y aun cuando se intenta considerar las diferencias en el ingreso per cápita, se necesitan ulteriores investigaciones para desentrañar una relación causal entre transparencia y desarrollo económico y humano. Las limitaciones de los datos disponibles plantean un gran desafío para cualquier avance en este campo. Se requieren más indicadores para capturar las diferentes dimensiones de la transparencia, pero, además, se requieren series temporales de datos para capturar la dimensión temporal de dicho fenómeno.

Dadas estas consideraciones, es importante mirar la información a nivel micro al interior de cada país. Con base en una investigación en profundidad realizada sobre una muestra de 1.250 funcionarios públicos pertenecientes a 100 instituciones de Bolivia, Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta (2003) exploraron el impacto de la transparencia en el suministro de servicios públicos. En este estudio, la transparencia se midió como el porcentaje de casos en los cuales las acciones de los funcionarios y la toma de decisiones eran transparentes. Los principales resultados indicaron que el rendimiento en la entrega de tales servicios depende negativamente del nivel de corrupción, y positivamente de la capacidad de los usuarios para reclamar y de la transparencia. Más aun, la capacidad de reclamar y la transparencia parecen ser más relevantes en la explicación del rendimiento de las agencias públicas que las variables más convencionales de gestión, tales como satisfacción con el ingreso o meritocracia.

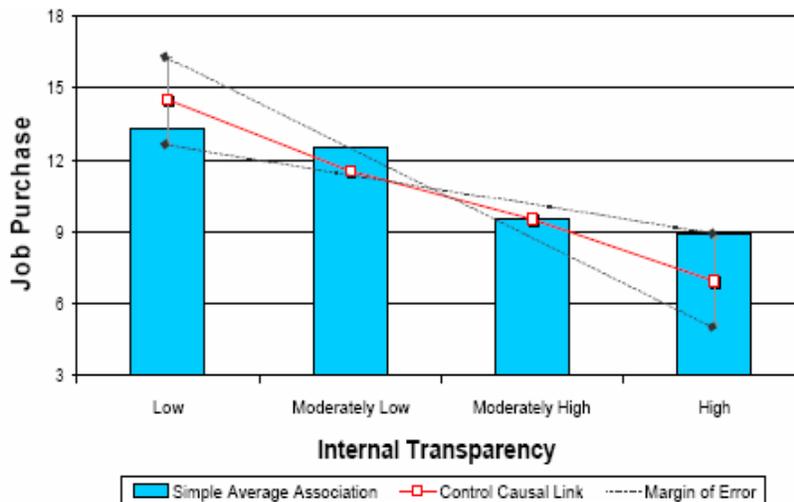
También se encontró que el soborno y la corrupción se relacionan positivamente con el grado de politización y negativamente con la transparencia interna de las agencias públicas y con la meritocracia. El Gráfico N° 9 muestra cómo las instituciones con altos estándares de transparencia son percibidas como agencias que proporcionan servicios de mejor calidad, y cómo la transparencia al interior de las instituciones resultó una variable significativa en lo que se refiere al logro de posiciones públicas.

Gráfico N° 9
Transparencia de las instituciones públicas y distribución de servicios públicos, Bolivia



Fuente: Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta (2003).

Gráfico N° 10
Transparencia de instituciones públicas y obtención de posiciones públicas, Bolivia



Fuente: Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta (2003), basado en 90 agencias municipales, departamentales y nacionales cubiertas en la investigación sobre funcionarios públicos.

El estudio intenta dar cuenta de la “endogeneidad”, esto es, de la posible relación espuria entre las variables independientes y dependientes que puede darse debido al efecto de algunos factores que no fueron observados entre las variables, por el mismo equipo investigador, conocida como factor “kvetch”. Para corregir esta posible desviación se consideran diferentes factores de control “kvetch”,

tales como la magnitud de la ineficiencia gubernamental, de la capacidad de dar servicios, la calidad de los servicios públicos y la calidad del servicio postal, tal como son evaluadas estas variables por el mismo equipo. En casi todos los casos, la inclusión de estas variables de control no alteró la magnitud ni el grado de significación de las otras variables en las diferentes especificaciones.

VI. Aplicaciones políticas: reformas relacionadas con la transparencia y cambio institucional de segunda generación

A pesar de sus potenciales beneficios, las reformas relacionadas con la transparencia no han sido suficientemente apreciadas, y se les ha integrado a los programas de reforma institucional. Esto resulta sorprendente dado que los programas sobre transparencia han permitido extraer exitosamente dos grandes lecciones que fueron señaladas por Levy y Kpundeh (2004) al revisar las experiencias pasadas en el campo de la reforma institucional. En primer lugar, los obstáculos para construir las capacidades del Estado no son tanto de naturaleza política sino técnica y, por lo tanto, se debiera poner mayor atención a este último aspecto. Las reformas en transparencia pueden ser muy efectivas al alterar los incentivos de los líderes políticos y orientándolos a servir a un mayor abanico de grupos sociales. En segundo lugar, la reforma institucional es un proceso acumulativo en el cual resulta esencial identificar puntos de entrada para la reforma que, aun cuando sean modestos en sí mismos, tienen el potencial de catalizar posteriores cambios que se irán produciendo en el camino. Una vez más, dada su efectividad para movilizar el apoyo social y dado que no son necesariamente intensivos en el uso de recursos, los programas en materia de transparencia podrían ser mucho más factibles y podrían constituir invaluable puntos de entrada para otras reformas institucionales.

En mucho países, aunque se han logrado progresos en el terreno de la transparencia económica, no ha sucedido lo mismo con la transparencia política o con el control social, por lo que se requiere un mayor esfuerzo en este terreno. Las estrategias cuya naturaleza es de arriba hacia abajo necesitan ser complementadas con mecanismos que vayan desde la base hacia la cima con el objeto de mejorar la responsabilización del gobierno. En años recientes, un creciente número de iniciativas han estado basadas en la participación de la sociedad civil para fortalecer la responsabilización en el sector público. Iniciativas tales como el presupuesto participativo, leyes de reforma administrativa, auditorías sociales, programas de informes y control de gestión ciudadanos y comunitarios, iniciativas todas que involucran a la ciudadanía en la vigilancia del gobierno, pueden considerarse como iniciativas de “responsabilización social”.

Una de estas iniciativas corresponde a los “Pactos de Transparencia” implementados en Colombia como instrumento para combatir la corrupción y promover la eficiencia. Los acuerdos sobre transparencia son firmados por funcionarios locales electos y sus representados, y en función de ellos el municipio proporciona información a la comunidad, información relacionada con los resultados obtenidos por las instituciones locales y, además, se establece un comité de representantes de la sociedad civil para monitorear los resultados y lograr que las autoridades locales se hagan responsables por ellos.

Otras iniciativas relacionadas con la responsabilización social en América Latina y el Caribe, donde los ciudadanos juegan un rol importante en su definición a través del monitoreo y evaluación de las actividades gubernamentales, son descritas en Civil Society Team (2003). Casos como el Sistema de Información a la Comunidad para la Atención Primaria de la Salud, en el municipio Arismendi (Venezuela), o el Monitoreo Participativo de las Políticas Habitacionales en la municipalidad de Quilmes (Argentina), demuestran que la sociedad civil y las instituciones públicas se pueden complementar mutuamente para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Por otra parte, las reformas en transparencia pueden servir como contrapeso a una tendencia común en los procesos de gobernanza o de reformas institucionales, y que implica la sobre regulación o la creación de instituciones públicas adicionales (tales como las agencias contra la corrupción, etc.). Entre otros beneficios, los programas de apertura de la información hacen que los costos del gobierno

se perciban como menores a aquellos que implican aumentar las regulaciones industriales. Como consecuencia de estos supuestos beneficios, los programas de apertura de la información pueden resultar políticamente más factibles que implementar nuevas regulaciones coercitivas. Tal como sucede con las leyes de libertad de información, los requerimientos de apertura empoderan a los ciudadanos a los efectos de monitorear los resultados de las corporaciones privadas.

De esta manera, los programas de apertura de la información han sido caracterizados como la tercera ola de regulación medioambiental -siguiendo el enfoque regulatorio original y la subsiguiente introducción de incentivos de mercado (Cohen, 2001). El Inventario de Liberación de Tóxicos (*Toxics Release Inventory*, TRI), una de las políticas de transparencia más celebrada en los Estados Unidos, se percibe como el factor que permitió reducir casi a la mitad la liberación de tóxicos en menos de una década, con la consecuente disminución de accidentes en las plantas químicas. Otros programas de apertura de la información en EE. UU. se han centrado en la seguridad del agua potable y en los planes de manejo de riesgo de la liberación de químicos; programas similares han sido implementados en otros países y contextos, incluyendo India, Indonesia, Filipinas, Colombia, México y Brasil (Afsah, Laplante y Wheeler, 1997).

La apertura voluntaria de información también está creciendo como consecuencia de la demanda social. En un estudio realizado sobre mil compañías globales, de entre las más grandes del mundo, se encontró que el 24% de ellas ha publicado informes medioambientales en el año 1999, en comparación con el 17% que lo había hecho en 1996 (KPMG, 1999). La Iniciativa Informe Global (*Global Reporting Initiative*), un marco de referencia voluntario referente a los informes sobre medio ambiente y sustentabilidad, declaró recientemente que más de 100 compañías en el mundo han adoptado sus nuevos estándares sobre informes⁴.

Otra iniciativa que está creciendo es la denominada Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI), que pretende incrementar la transparencia de las transacciones entre los gobiernos y las compañías que pertenecen a dicho rubro.

El objetivo de esta iniciativa es la publicación, sobre bases regulares, de todos los pagos derivados del comercio de petróleo, gas y minas, que las industrias del rubro hacen a los gobiernos y, en general, de todos los ingresos que los gobiernos reciben de las industrias del rubro; la iniciativa considera que se publiquen de forma tal que la información llegue a un público más amplio y de la manera más accesible, comprensiva y comprensible. Además, la EITI exige que dichos pagos e ingresos sean auditados de forma independiente aplicando los estándares internacionales de auditoría. Las instituciones financieras internacionales (IFI) también están siendo sujetas a una demanda creciente de transparencia. La Iniciativa de Transparencia Global ha desarrollado el Recurso de Transparencia IFI (*IFI Transparency Resource*), que recomienda estándares de transparencia para las IFI, y ha evaluado diez de estas instituciones sobre la base de 250 indicadores de transparencia, que cubren áreas que van desde los organismos directivos, políticas y estrategias, hasta ciclos de préstamos y mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.

Las reformas en el área de la transparencia, si bien a menudo requieren algún capital político y liderazgo, generalmente no son tan costosas como otras reformas institucionales, en términos de recursos y capacidades. Las reformas para incrementar la libertad de prensa, la declaración de las contribuciones a los partidos políticos, los programas de declaración financiera de los funcionarios públicos, la publicación de ofertas públicas u otra información relevante en Internet, son todas reformas en materia de transparencia que no requieren grandes recursos. De hecho, toda vez que se puedan considerar y precisar los beneficios que derivan de reformas en transparencia tales como e-compras o sistemas de control para prevenir la corrupción, probablemente se podrá determinar que hay un claro ahorro de recursos.

El estudio realizado por KPMG en el año 2002, con la colaboración de 700 gerentes de compra del Reino Unido, estimó que los beneficios de las adquisiciones por Internet son alrededor del 7,8% y que no hay diferencias significativas entre el sector privado y el sector público. De manera similar, el

estado de Carolina del Norte ha estimado que los beneficios atribuibles a las compras por Internet en los primeros dos años desde que se instauró el sistema fueron equivalentes a un ahorro de 162 millones de dólares: 127 millones por efecto de reducción de precios y 35 millones como resultado de la mayor eficiencia en el sistema de órdenes de compra. Y el “Proyecto Zanzíbar”, un ambicioso mercado electrónico del gobierno central a ser implementado inicialmente en 78 departamentos y agencias del gobierno central norteamericano, podría significar un ahorro de más de 100 millones de dólares para el sector público en tres años.

Las empresas privadas pueden jugar un importante rol en la diseminación de la información y en todo lo que signifique asegurar que los beneficios de la transparencia se maximicen. Leslie y Zoido (2005) evaluaron el rol de una firma con fines de lucro llamada Mercados Transparentes (MT) en lo que respecta a la recolección y venta de información relativa a próximas subastas de medicamentos en los hospitales de Buenos Aires. Su análisis empírico demostró que la información ayuda a los potenciales postores a participar en más subastas, por más medicamentos y en más hospitales, y a participar en subastas que tienden a tener menos competidores. Se estima que MT generó un 2,9% de disminución en el costo total de los medicamentos en esos hospitales, lo que en términos absolutos significó un ahorro de 2,9 millones de dólares o 9,4 millones de pesos argentinos. La firma proporcionó valor a ambas partes, tanto a los compradores como a los vendedores, a expensas de los postores que no buscaron el acceso a través de los anuncios de información.

Y estos son algunos ejemplos de beneficios directos y cuantificables de la transparencia. Otros beneficios tales como la prevención de bancarrotas, ahorros derivados de la prevención de la corrupción, reducción de la discriminación racial y de género o beneficios en el campo de la salud son más difíciles de cuantificar. Los dos ejemplos siguientes fueron mencionados en el estudio desarrollado por Fung, Graham y Weil (2002).

La Ley de Etiquetado y Educación Nutricional (*Nutrition Labeling and Education Act*) del año 1990, que exige a los procesadores de alimentos etiquetar sus productos con la cantidad de nutrientes clave, fue un paso importante hacia la transparencia en EE. UU., donde enfermedades crónicas como los males cardíacos, el cáncer y la diabetes son las principales causas de muerte que se pueden prever, y que matan a 1,5 millones de personas cada año. La apertura, en este caso, pretende estimular a los norteamericanos a comer comida más sana, y presiona a la industria manufacturera a producir alimentos más saludables.

En la misma línea, el prestigioso Instituto de Medicina (*Institute of Medicine*) de los EE. UU. solicitó, en el año 1999, una nueva apertura del sistema para reducir los errores médicos en los hospitales, otra de las grandes causas de muerte en EE. UU. Las altas tasas de error son costosas no sólo en términos de las muertes que producen, sino también por la pérdida de confianza de los enfermos en el sistema de la salud, la pérdida de la moral por parte de los profesionales de la salud y la pérdida de la productividad. Sólo en términos estrictamente económicos, se estima un costo nacional por concepto de errores hospitalarios evitables⁵, con resultado de daño o muerte, que alcanza entre los 17 y los 29 millardos de dólares al año.

Las reformas en el terreno de la transparencia pueden ser políticamente más factibles que otras reformas institucionales dado que exigen menos recursos, son más efectivas para movilizar el apoyo social y se pueden implementar gradualmente. Sin embargo, es importante poner atención durante la etapa en que dichas reformas se diseñen, a la relación costo-beneficio tanto para los potenciales usuarios como para quienes suministrarán la información. La apertura de información puede chocar con los intereses de grupos, organizaciones o individuos que pudieran estar en mejor pie con la situación actual. Al mismo tiempo, los beneficios de la apertura a menudo son difusos. Los que se benefician pueden ser los consumidores, los inversionistas, los empleados, los residentes de comunidades rurales que quizás ni siquiera estén conscientes del impacto que dichas reformas puede tener y que, en todo caso, puede tardar en materializarse. Un análisis detallado de la naturaleza del problema de la información y de los costos y beneficios para diferentes agentes sociales en cada caso, puede ayudar a

diseñar reformas que más tarde tengan mayor apoyo y aseguren su sustentabilidad.

Desafortunadamente, no son muchos los estudios que han tratado con profundidad el tema de las reformas de transparencia en el plano de la economía política. Una excepción en este sentido es el estudio realizado por Fung, Graham y Weil (2002) en seis casos en los Estados Unidos⁶. Dicho estudio analiza la dinámica de la transparencia y cuáles son los factores que explican por qué algunas reformas mejoran con el tiempo y tienen un mayor impacto social y económico, mientras otras degeneran en meros y costosos ejercicios de papel. Beneficios substanciales para los usuarios, la presencia de organizaciones partidarias para presionar por mejoramientos del sistema, y dinámicas económicas o políticas que conduzcan a determinadas aperturas con el objeto de mejorar la transparencia, son todos factores que afectan la sustentabilidad de las reformas.

VII. Conclusiones

A pesar del potencial que las reformas en materia de transparencia tienen para mejorar la responsabilización de las instituciones públicas y para aumentar la eficiencia gubernamental en la provisión de servicios públicos, dichas reformas han sido insuficientemente valoradas e integradas a los programas de reforma institucional. Entendemos la transparencia no precisamente como la apertura, sino más bien como la entrega de información por parte de las instituciones, entrega que es relevante para evaluar su desempeño. La mayor parte de la literatura se ha centrado en el rol que juega la transparencia en la prevención de las crisis financieras y el diseño de políticas monetarias; sólo recientemente se ha dado mayor atención al tema de la asimetría de la información en los mercados políticos y del rol que puede jugar la transparencia en el mejoramiento de la eficiencia en la provisión de servicios públicos. Esto es, en parte, el resultado de la falta de progreso en lo que se refiere a la codificación y medición de las diferentes dimensiones de la transparencia en comparación con el avance que se ha experimentado en otras áreas, como la lucha contra la corrupción. De hecho, en parte de la literatura, la corrupción y la transparencia son analizadas como sinónimos a pesar de ser fenómenos de naturaleza totalmente distinta.

En este documento se ha tratado de hacer una contribución a dicho esfuerzo mediante la construcción de un índice agregado de transparencia para 194 países que se basa en más de veinte fuentes independientes, y que combina la evaluación objetiva de la transparencia con datos “basados en la percepción”. El índice se desarrolla en torno a dos componentes diferentes: transparencia económico-institucional y transparencia política. Incrementar la transparencia a través de información accesible, relevante y precisa es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la responsabilización. Los ciudadanos también requieren capacidad y recursos, tanto financieros como políticos, para ejercer su derecho de manera efectiva. Los resultados sugieren que la transparencia no es necesariamente el dominio de alguna región geográfica o cultural en especial, ya que los países que ocupan las más elevadas posiciones en el *ranking* provienen de diferentes partes del mundo. Los países de la OCDE tienen niveles similares de transparencia económico-institucional y transparencia política, mientras que en la mayor parte de los países de otras regiones se requieren mayores avances a nivel de la transparencia política, para alcanzar el conjunto de estándares en el campo económico-institucional.

Tampoco la transparencia es una cuestión de mayores recursos financieros. Se pueden dar muchos pasos para aumentar la transparencia en el sistema político o para incrementar la libertad de prensa, pasos que no requieren de un monto muy elevado de recursos sino más bien un compromiso serio de parte de los gobiernos. Sin embargo, las instituciones también necesitan ser reforzadas para que puedan ser capaces de responder a una mayor demanda de información. Nuestros resultados muestran el rol que pueden jugar las instituciones donantes en aquellos países que han demostrado tener un adecuado compromiso con la transparencia, iniciando ciertas reformas en ese terreno, pero necesitan recursos y asistencia técnica para ser capaces de implementar reformas que implican desafíos mayores.

También la transparencia aparece como un elemento significativo para reducir la corrupción.

Junto con las regulaciones administrativas, el grado de transparencia política de un país tiene un efecto importante en el control de la corrupción. En el caso de la transparencia política, la relación no es lineal: la transparencia política es poderosa sólo en el caso de que exista algún grado de competencia política. Esto es, la transparencia política empieza a ser influyente cuando se han logrado ciertos niveles en los cuales las instituciones del país son capaces de jugar un rol significativo. Si no existe competencia (democracias cuasi autoritarias o “dirigidas”), entonces el impacto de la transparencia política en el control de la corrupción es mucho menor. Los resultados también muestran la importancia que tienen la demanda de información y los medios de comunicación en la presión por implementar reformas en materia de transparencia.

Del análisis se desprende con claridad que la transparencia está asociada a mejores indicadores de desarrollo humano y económico, incluso si se controlan las variables relacionadas con las diferencias en el ingreso. Así, para un mismo nivel de ingreso per cápita, los países que se ubican en los niveles más elevados del *ranking* en el índice de transparencia general también son más competitivos en los mercados internacionales, y su población tiene una mayor esperanza de vida al nacer, tasas más altas de alfabetización femenina y tasas mayores de vacunación infantil.

Aunque otros estudios (Glennester y Shin, 2003; Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta, 2003) apoyan la idea de una relación causal positiva con una mejor gobernanza y con mejores resultados, se requiere realizar más investigaciones para desentrañar la relación causal entre transparencia y desarrollo en el momento en que existan indicadores de transparencia y series temporales de datos que estén disponibles en todo el mundo. Un paso promisorio en esta dirección es el estudio de Lindstedt y Naurin (2006), en el cual hacen la diferencia entre la existencia de agentes que controlan y agentes que no controlan la transparencia, y demuestran que la transparencia no es suficiente. Necesariamente debe ser acompañada de otras reformas que conduzcan a los ciudadanos a actuar en el terreno de la disponibilidad de información.

Los escépticos de la transparencia pueden tener razón cuando hacen ver el interés de los inversionistas internacionales detrás del movimiento global a favor de la transparencia, y las limitaciones que tiene para desafiar el *statu quo* en aquellos países con alto grado de captura del Estado o de liderazgo depredador. Sin embargo, esto significa, a la vez, desestimar el poder de la transparencia y su carácter irreversible. Una vez que los registros de las instituciones son abiertos al escrutinio público, resulta difícil para cualquier gobierno volver atrás o ser selectivo acerca de la información que será accesible, y es sólo cuestión de tiempo el que la demanda por mayor información se haga sentir en otras áreas. De hecho, las instituciones financieras internacionales y las corporaciones multinacionales están ya siendo objeto de este tipo de demandas. Romper el monopolio de la información empodera a la sociedad civil en los países en desarrollo para participar en las discusiones acerca de su propio futuro. La transparencia ya está cambiando la manera en que los ciudadanos de todo el mundo se relacionan con sus gobiernos, y constituye una oportunidad única para lograr que los gobiernos rindan cuentas y comiencen a revertirse las distorsiones que se generaron en los procesos democráticos internos durante la descolonización y luego de décadas de ayuda internacional.

Concluyendo de manera provisoria en este estudio sobre la transparencia, que se encuentra en pleno estado de progreso, se desea enfatizar no sólo la naturaleza preliminar de este trabajo, sino también se persigue conseguir retroalimentación, en una primera etapa, y luego inquirir más profundamente en algunos temas clave como son la validación y finalización de los índices de transparencia a nivel mundial (con los componentes que aquí se han propuesto), investigaciones posteriores para desentrañar la dirección de causalidad en correlaciones significativas que son evidentes a partir de los datos actuales, y posterior profundización en las aplicaciones de políticas concretas, proporcionando un marco de referencia para diseñar estrategias de transparencia y diferentes tipos de reformas en materia de transparencia para poder hacer tipologías de los diferentes países.

Notas

¹ Para mayor conocimiento, hasta la fecha se han publicado tres índices de transparencia. El primero es el Índice de Transparencia Económica compilado por Islam (2003) y que se basa en la disponibilidad de datos económicos que se han incluido en nuestro componente de transparencia económico-institucional. El segundo es el Índice de Transparencia Fiscal publicado por Hameed (2004) y que se basa en la observancia del Código de buenas prácticas en transparencia fiscal (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*), elaborado por el FMI. Desafortunadamente no se pudo incluir este índice, dado que las bases de datos (*Reports on the Observance of Standards & Codes, ROSC*, del Banco Mundial) son voluntarias en cada país, por lo que no se pueden establecer comparaciones. El tercero es aquel sobre “calidad informacional global”, índice desarrollado por Chan-Lee y Sanghoon (2001) para 1995-1998, que tampoco se pudo utilizar debido al corto tiempo para la elaboración del marco de referencia. Más información acerca de estos tres índices se puede encontrar en la revisión de la bibliografía.

² Cuando se incluyeron en la ecuación los sustitutos regionales, dos de ellos dieron una correlación positiva al 5% (África Subsahariana y el Caribe).

³ La siguiente pregunta fue extraída de la investigación EOS (*Executive Opinion Survey*) como expresión de transparencia en los contratos públicos: 4.12 Cuando se toman decisiones respecto a políticas y contratos, ¿los funcionarios de gobierno favorecen usualmente a las empresas o a los individuos bien conectados o son neutrales? Y con respecto a la calidad de los proveedores locales: 9.07 ¿La calidad de los proveedores en su país es pobre en la medida que son ineficientes y tienen poca capacidad tecnológica, o cometen errores crasos cuando deben competir internacionalmente y concurrir para introducir productos nuevos y desarrollo de procesos? La correlación entre ambas variables fue de 0,6.

⁴ Ver <http://www.globalreporting.org>.

⁵ Los errores evitables no se deben a ocasionales traspisés o a malos médicos, sino a patrones de atención en salud que han llegado a crear riesgos sistemáticos.

⁶ Las reformas analizadas son: apertura financiera para reducir los riesgos en la inversión; informes bancarios sobre las prácticas de préstamos habitacionales para minimizar la discriminación racial o de género; etiquetado nutricional para reducir los riesgos de enfermedades crónicas; declaración de los desechos tóxicos para prevenir la polución; informes financieros de los sindicatos para minimizar la corrupción; y esfuerzos para crear un sistema transparente de control de los errores hospitalarios.

Bibliografía

- Ackerman, J. M. y Sandoval, I. (2005), *Freedom of Information Laws in Comparative Perspective*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Afsah, S.; Laplante, B.; y Wheeler, D. (1997), “Regulation in the Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper).
- Banco Mundial (2002), *World Development Indicators*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2003), *World Development Indicators*, Washington, Banco Mundial.
- Banisar, D. (2004). “Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World: the freedominfo.org Global Survey”, Washington, http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf.
- Bellver, A. y Kaufmann, D. (2006), *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*, Washington, World Bank, mimeo.
- Chan-Lee, J. y Sanghoon, A. (2001), “Information Quality of Financial Systems and Economic Development: an Indicators Approach for East Asia”, Tokyo, Asian Development Bank Institute (Working Paper, N° 20).

- Chongkittavorn, K. (2002), "The Role of the Media in Zimbabwe", en *The Right to Tell: the Role of Mass Media in Economic Development*, Washington, World Bank Institute.
- Civil Society Team (2003), *Voice, Eyes and Ears: Social Accountability in Latin America. Case Studies on Mechanisms of Participatory Monitoring and Evaluation*, Washington, World Bank.
- Cohen, M. A. (2001), "Information as a Policy Instrument in Protecting the Environment: What Have We Learned?", en *Environmental Law Reporter*, Vol. 31, Washington, pp. 10425-10431.
- Currie, I. y Klaaren, J. (2003), "An Update on Access to Information in South Africa: New Directions in Transparency", en *Freedom of Information Review*, N° 107, pp. 72-77.
- Florini, A. (1999), "Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency", paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, April 28-30.
- Fung, A.; Graham, M.; y Weil, D. (2002), "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?", Cambridge, John F. Kennedy School of Government. Transparency Policy Project.
- Glennerster, R. y Shin, Y. (2003), "Is Transparency Good for You, and Can the IMF Help?", Washington, IMF (IMF Working Paper, N° 03/132).
- Hameed, F. (2004), Fiscal Transparency Index, Washington, IMF, mimeo.
- Islam, R. (2003), "Do More Transparent Governments Govern Better?", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 3077).
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002), "Growth without Governance", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2928).
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2004), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000 and 2002", en *World Bank Economic Review*, Vol. 18 N° 2, Washington.
- _____ (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters%20IV%20main.pdf>.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Zoido-Lobaton, P. (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2196).
- Kaufmann, D.; Mastruzzi, M.; y Zavaleta, D. (2003), "Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: a Governance Puzzle in Bolivia?", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper).
- KPMG (1999), *International Survey of Environmental Reporting*, Amsterdam, KPMG International Environment Network; University of Amsterdam. Institute for Environmental Management.
- Leslie, P. y Zoido, P. (2005), *Information Entrepreneurs and Competition in Procurement Auctions*, Stanford, Stanford University. Graduate School of Business.
- Levy, B. y Kpundeh, S. (2004), *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Washington, World Bank Institute.
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2006), *Transparency against Corruption: a Cross-Country Analysis*, Göteborg, Göteborg University. Department of Political Science.
- Mendel, T. (2004), *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*, Paris, UNESCO.
- Moser, C. (2001), "How Open is 'Open as Possible'? Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents", Vienna, Institute for Advanced Studies (Political Science Series, N° 80).
- OCDE (2002), *Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs*, Paris, OCDE.
- Porter, M. ...[et al] (2005), *The Global Competitiveness Report 2004: Results of the Executive Opinion Survey 2004*, Hampshire, World Economic Forum, Palgrave Macmillan.
- Roberts, A. (2002), "Administrative Discretion and the Access to Information Act: an Internal Law on Open Government?", en *Canadian Public Administration*, Vol. 45 N° 2, Toronto, pp. 175-194.

Stiglitz, J. (1999), "On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life", Oxford, Oxford Amnesty Lecture.

Vishwanath, T. y Kaufmann, D. (1999), "Towards Transparency in Finance and Governance", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper).

Política social en la región: desafíos políticos y de gestión *

Ernesto Aldo Isuani

1. Introducción

El contenido de este trabajo incluye cuatro apartados principales. El primero describirá aspectos centrales de la situación social de la región como son las características del mercado de trabajo, los fenómenos de pobreza y desigualdad, y también analizará la evolución y estructura del gasto social en los diversos países. En particular, se mostrará la paradoja de una situación social agravada junto con un aumento de los recursos asignados a la política social latinoamericana.

En segundo término, y frente a una situación donde la debilidad de las fuentes de ingresos de amplios sectores de la población es nota saliente, se fundamentará la necesidad de combinar estrategias de generación de ingresos condicionales con incondicionales como el camino más adecuado para enfrentar la situación de exclusión social predominante, y se presentará un ejercicio destinado a mostrar su viabilidad financiera.

En tercer lugar se identificarán los desafíos de gestión que implican las estrategias de ingresos condicionales. En especial se hará referencia a la articulación de los niveles gubernamentales, principalmente en los países que cuentan con una estructura federal de gobierno, y a la transparencia en los métodos de selección de los beneficiarios.

Por último se reflexionará sobre los condicionamientos de naturaleza cultural y política que requieren ser superados para lograr una política pública que enfrente con éxito los desafíos de la presente situación social.

2. Exclusión social y gasto social

En Occidente, durante el siglo XIX, se bautizó con el nombre de “Cuestión Social” a la existencia de intensos conflictos de naturaleza revolucionaria protagonizados por organizaciones sindicales y políticas de los trabajadores. A fines del siglo XX, la **exclusión** aparece como la nueva cuestión social, que se expresa en el alto desempleo y la precarización laboral, pero también en el aumento de la pobreza y en una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

De acuerdo con información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo, la tasa de desempleo abierto se incrementó en la región en forma incesante, pasando del 5,7% en 1990 al 11,3% en 2003, como puede apreciarse en el Cuadro N° 1. Analizando la serie a nivel de los países, vemos que sólo fueron excepción a este aumento El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Pero el incremento de la desocupación no es el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores que se desempeñan en el sector informal, o, en otras palabras, la cantidad de gente privada de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. En números reales, el sector de trabajadores en el mercado informal se elevó desde el 42,8% en 1990 al 46,7% en 2003 según puede observarse en el Cuadro N° 2. Aquí también se aprecia que la informalidad afecta en mayor medida a las mujeres: la mitad de ellas se desempeñaba en el mundo de la informalidad durante el año 2003.

Recibido: 01-02-2007. Aceptado: 06-03-2007.

* Versión revisada del trabajo presentado a la Semana de Desarrollo Social “Contrato Social y Desarrollo: por Sociedades más Equitativas y Cohesionadas”, BID, Washington, 24 al 27 de octubre de 2005.

Cuadro N° 1
América Latina y el Caribe: desempleo abierto urbano. 1990-2003
(tasas anuales medias)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	6,1	5,9	7,0	9,3	12,2	16,4	17,3	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3
Bolivia	7,2	5,9	5,5	5,9	3,1	3,6	4,0	4,3	4,1	7,2	7,5	8,5	8,7	9,2
Brasil	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8	7,1	6,2	11,7	12,3
Chile	7,4	7,1	6,2	6,4	7,8	6,6	5,4	5,3	6,4	9,8	9,2	9,1	9,0	8,5
Colombia	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,2	19,4	17,3	18,2	17,6	16,7
Costa Rica	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4	6,2	5,3	5,8	6,8	6,7
Ecuador	6,1	8,5	8,9	8,3	7,1	6,9	10,4	9,2	11,5	15,1	14,1	10,4	8,6	9,8
El Salvador	10,0	7,5	6,8	...	7,0	7,0	5,8	7,5	7,6	6,9	6,5	7,0	6,2	6,1
Honduras	6,9	7,1	5,1	5,6	4,0	6,6	6,6	5,2	5,8	5,2	...	6,3	5,9	7,4
México	2,8	2,7	2,8	3,4	3,7	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2	2,4	2,7	3,3
Nicaragua	7,6	...	14,4	17,8	17,1	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8	11,3	12,1	10,1
Panamá	20,0	20,0	18,2	15,6	15,8	16,4	16,9	15,4	15,6	13,6	15,3	17,0	16,4	15,6
Paraguay	6,6	5,1	5,3	5,1	4,4	5,3	8,2	7,1	6,6	9,4	10,0	10,8	14,7	11,2
Perú	8,3	6,0	9,4	9,9	8,8	7,1	7,2	8,6	6,9	9,4	7,8	9,2	9,4	9,4
R. Dominicana	...	19,6	20,3	19,9	16,0	15,8	16,7	16,0	14,4	13,9	13,9	15,6	16,1	17,0
Uruguay	8,5	8,9	9,0	8,4	9,2	10,3	11,9	11,4	10,1	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9
Venezuela	11,0	10,1	8,1	6,8	8,9	10,3	11,8	11,4	11,3	15,0	13,9	13,3	15,9	18,0
A. Latina	5,7	5,6	5,7	6,3	6,6	7,4	7,9	7,5	8,1	8,9	8,2	8,3	10,9	11,1

Fuente: OIT (2004).

Cuadro N° 2
América Latina y el Caribe: estructura del empleo urbano. 1990-2003
(porcentajes)

País / Año	Sector informal				Sector formal			
	Total	Trabajadores independientes	Servicio doméstico	Microempresas	Total	Sector público	Pequeñas, medianas y grandes empresas privadas	
1990	<i>Total</i>	42,8	22,2	5,8	14,7	57,2	14,4	42,9
	Hombres	39,4	21,6	0,5	17,3	60,6		
	Mujeres	47,4	23,2	13,8	10,4	52,6		
1995	<i>Total</i>	46,1	24,0	7,4	14,8	53,9	15,3	38,6
	Hombres	42,7	23,9	0,8	18,0	57,3		
	Mujeres	51,0	24,1	17,0	9,9	49,0		
2000	<i>Total</i>	46,9	24,6	6,7	15,6	53,1	13,3	39,8
	Hombres	44,5	25,3	0,6	18,6	55,5		
	Mujeres	50,3	23,7	15,4	11,2	49,7		
2002	<i>Total</i>	46,5	23,9	6,8	15,8	53,5	13,9	39,7
	Hombres	44,3	24,7	0,7	18,9	55,7		
	Mujeres	49,4	22,8	15,2	11,3	50,6		
2003	<i>Total</i>	46,7	23,6	7,0	16,1	53,3	13,8	39,5
	Hombres	44,1	24,0	0,7	19,3	55,9		
	Mujeres	50,1	23,2	15,5	11,4	49,9		

Fuente: OIT (2004).

También la pobreza tuvo un comportamiento preocupante. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las personas en situación de pobreza en el período 1980-2002 aumentaron del 40,5 al 44%, y los indigentes, del 18,6% al 19,4% (ver Cuadro N° 3). Estos porcentajes adquieren mayor dramatismo si se traducen en números absolutos, ya que la cantidad de pobres creció en ese período de 136 millones a 221 millones, y el de indigentes lo hizo de 62 a 97 millones (Cuadro N° 4). Este cuadro también revela que la pobreza se tornó un fenómeno fundamentalmente urbano, ya que mientras la cantidad de pobres rurales se mantuvo en un mismo nivel, el número de pobres urbanos era, al final del período, tres veces superior.

Cuadro N° 3
América Latina: incidencia de la pobreza y la indigencia. 1980 - 2002

	Porcentaje de personas					
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2000	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2001	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

Fuente: CEPAL (2004).

Cuadro N° 4
América Latina: población pobre e indigente. 1980 - 2002

	Millones de personas					
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2000	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
2001	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8

Fuente: CEPAL (2004).

Por último, las sociedades latinoamericanas contemporáneas están sujetas a un aumento constante de la desigualdad que se expresa en el terreno de la propiedad, del consumo, del poder, del conocimiento y de las posibilidades culturales, entre otros aspectos. De esta manera, la progresivamente desigual distribución del ingreso plantea un horizonte adverso para la ilusión de una sociedad igualitaria que guía a buena parte de la humanidad desde la Revolución Francesa. Algunos estudios sobre América Latina intentan ilustrar este proceso y relevar sus determinantes. Dos de ellos son un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998), y el informe anual de la CEPAL sobre la situación social de la región (CEPAL, 1997); ambos muestran América Latina como una región de alta y creciente desigualdad.

El estudio del BID, basado en encuestas de hogares, plantea que el 5% más rico de la población latinoamericana y caribeña disponía del 25% del ingreso, mientras que el 10% más rico se apropiaba del 40% del mismo. En el Sudeste asiático, el 5% más rico recibe el 16% de los ingresos, y en los

países industrializados, el 13%. En tanto que el 30% más pobre recibe en nuestra región el 7,5% del ingreso, en los países industrializados alcanza el 13%.

El coeficiente de Gini, clásico indicador de desigualdad en los ingresos, tiene un valor mínimo de 0,43 para Uruguay y un máximo de 0,59 para Brasil. Como el rango de variación de este coeficiente en 100 países, para los que hay información disponible, es de 0,25 a 0,60, los coeficientes de los países de la región se encuentran a su vez en la zona de mayor desigualdad.

El estudio de la CEPAL plantea la importancia del patrimonio adquirido y de los contactos asociados al mismo en la reproducción y ampliación de la desigualdad. La transmisión generacional del patrimonio, de los contactos y de la mayor y mejor educación aparecen como factores centrales del fenómeno de la desigualdad.

Por último, y en relación con la porción del ingreso apropiada por los diferentes sectores sociales, puede decirse que mientras el quintil más rico accede a cerca de un 50% del ingreso en la mayoría de los países, el porcentaje en manos del quintil más pobre bordea el 5% también en la mayoría de los países. Además, la relación entre ambos quintiles oscila entre Uruguay, donde los ricos ganan 5 veces más que los pobres, a Bolivia, donde la relación es de más de 25 veces (Machinea, 2005).

Frente a este serio cuadro de situación social podríamos preguntarnos qué sucede con los recursos disponibles para enfrentarlo. Esto nos lleva a observar lo sucedido con los recursos públicos asignados al sector social. En contra de una impresión generalizada de que el gasto social tuvo un retroceso durante los noventa, acompañando los procesos de privatización y desregulación, la información que se presenta muestra con claridad que él creció como porcentaje, tanto respecto al Producto Interno Bruto como al gasto público total; además, el gasto social per cápita también experimentó un incremento (CEPAL, 2004). De esta manera, frente al debate internacional (Esping-Andersen, 1996) acerca de si el Estado de Bienestar experimentó una retracción o posee una resiliencia que la impide, el caso latinoamericano muestra claramente el segundo camino.

Como se aprecia en el Cuadro N° 5, el gasto social latinoamericano como porcentaje del PIB experimentó un sostenido crecimiento de 10,4% a comienzos de los noventa, para alcanzar el 13,1% a finales de dicha década. Sólo Honduras y Venezuela mostraron una leve disminución en el período.

Pero la buena noticia del crecimiento del gasto social fue eclipsada por el carácter más regresivo que adquirió, ya que el crecimiento mayor lo experimentaron las áreas de política social menos vinculadas a los sectores pobres. En otras palabras, la seguridad social fue el componente del gasto social que más creció, ya que representó la mitad de su incremento total per cápita en el período 1991-1999 (CEPAL, 2004). En general, protege a los sectores de trabajadores del mercado formal y excluye a los sectores de mayor vulnerabilidad social, a diferencia del gasto en educación o en salud pública. Este fenómeno se aprecia con claridad en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 5
América Latina (17 países): gasto público social como porcentaje del PIB

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
América Latina	10,4	11,4	12,1	12,5	13,1
Argentina	17,7	19,2	21,0	19,8	20,5
Bolivia	12,4	14,6	16,1
Brasil	18,1	17,7	20,0	19,7	21,0
Chile	13,0	13,6	13,6	14,4	16,0
Colombia	8,0	9,4	11,5	15,3	15,0
Costa Rica	15,7	15,3	16,0	17,0	16,8
El Salvador	3,3	3,8	4,3
Guatemala	3,4	4,1	4,1	4,2	6,2
Honduras	7,9	8,5	7,7	7,2	7,4
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,1
Nicaragua	10,8	10,6	12,6	11,0	12,7
Panamá	18,6	19,5	19,8	20,9	19,4
Paraguay	3,1	6,2	7,0	8,0	7,4
Perú	3,3	4,8	5,8	6,1	6,8
República Dominicana	4,3	5,9	6,1	6,0	6,6
Uruguay	16,8	18,9	20,3	20,9	22,8
Venezuela	9,0	8,9	7,6	8,3	8,6

Fuente: CEPAL (2004).

Cuadro N° 6
América Latina: distribución del gasto social por estratos de ingreso

País	Distribución porcentual del gasto social por quintiles				
	I	II	III	IV	V
Promedio no ponderado	(Más pobre)				(Más rico)
Educación	27,9	23,1	19,5	16,2	13,2
Primaria	38,0	25,4	19,0	11,8	5,8
Secundaria	25,8	25,9	21,8	16,8	9,7
Terciaria	8,5	14,3	21,7	24,4	31,0
Salud y Nutrición	26,9	23,3	22,0	16,7	11,1
Vivienda y otros	2,1	20,1	19,0	18,1	20,7
Seguridad Social	15,0	14,3	17,4	20,8	32,6
Gasto Social sin Seguridad Social	28,2	22,9	20,5	16,0	12,4
Gasto Social con Seguridad Social	22,1	19,3	19,4	18,4	20,6
Distribución del Ingreso	4,8	9,4	13,7	21,4	50,7

Fuente: CEPAL (2004).

3. Estrategias de ingreso social

Frente a este cuadro de recursos públicos que han crecido en las áreas sociales pero no han logrado bloquear el avance de una situación de exclusión, es indispensable repensar la dirección futura del gasto social en América Latina, privilegiando el aspecto social más crítico: ausencia o insuficiencia severa de ingresos en los sectores más vulnerables. En este sentido, una política de ingreso social que apunte a proveer un consumo básico se torna absolutamente necesaria.

Es posible pensar en la existencia de un conjunto de elementos que constituyen el consumo básico y que son requisitos indispensables para acceder al bienestar. Incluso se podría llegar a definir,

sin pretensión de ser exhaustivo, un núcleo de necesidades de consumo sobre las que existe consenso que deben ser cubiertas para acceder al bienestar. ¿Cuál es aquel consumo que constituye la base del bienestar y que permite a las personas dejar la pobreza en su sentido más amplio? ¿Cuáles son, en definitiva, las bases del bienestar?

Sin duda, una alimentación que reúna los requisitos calóricos y proteicos necesarios para la vida; un lugar para habitar que constituya el ámbito íntimo y el refugio frente a las inclemencias del tiempo; acceso a agua potable y saneamiento básico; enseres y mobiliarios básicos; fuentes de energía que permitan preparar y consumir los alimentos, calefacción e iluminación, entre otros usos; vestimenta y calzado, transporte al trabajo o al lugar de estudio; alcanzar un determinado nivel educativo tanto para niños como para adultos, y disponer de atención a la salud.

El consumo de individuos y familias de una sociedad moderna no puede ser menor al indicado, y si bien no creemos haber realizado una descripción exhaustiva, es posible afirmar que constituye el núcleo duro: es la base necesaria para el bienestar y debería constituir el objetivo central de la política pública.

Si aceptamos la existencia de un núcleo básico de bienes y servicios que posibilitan la producción de bienestar, estamos en condiciones de identificar políticas que pueden contribuir a asegurarlo y a estimar los costos que en un momento y lugar determinados puedan implicar.

¿Cómo lograr garantizar un consumo básico en sociedades sujetas a un significativo proceso de exclusión? Debe realizarse a través de una combinación de políticas que provean ingresos por un lado y brinden servicios públicamente financiados, por el otro, en forma tal que no exista individuo en la sociedad que esté desprovisto de dicho consumo.

Respecto a las políticas de mantenimiento de ingresos, sugerimos la necesidad de generar un programa de ingreso social estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales (Isuani y Nieto, 2002). Específicamente, sostenemos que debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: por ejemplo, los ancianos, por haber ya participado en él, y los niños, por estar preparándose para ello.

En cambio, para la población desocupada, debe existir un ingreso condicionado a desarrollar actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores conocimientos), y que signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que las realiza y la comunidad donde se llevan a cabo. El ingreso, en este caso, debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en el mercado de trabajo. Por ello, el ingreso propuesto deberá funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo.

La manera más simple de dar vigencia a este derecho es otorgar un ingreso a cambio de una labor por parte del beneficiario del ingreso. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá el ingreso sin más trámite. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación del enfoque “*means-tested*” y el uso político-clientelar de los programas sociales.

¿Es viable una política de ingreso social como la indicada precedentemente? A continuación se presenta un ejercicio que hemos desarrollado para el caso argentino, y seguidamente se realiza una mención del caso guatemalteco para ilustrar el significado de la propuesta tanto en sociedades con alto como bajo gasto social.

En Argentina, el gasto público¹ entre 1993 y 2001 osciló entre el 32 y el 36% del PIB, y experimentó una caída al 29% en el crítico año de 2002. En aquel período, el gasto público social se situó en el orden del 20% del PIB, llegó a su punto máximo del 22% en 2001, y también tuvo una fuerte caída a 19,5% en 2002. De esta manera, el gasto público social representa una gran proporción del gasto público total ya que casi dos tercios de éste se destina al plano social, mientras que en 1980 representaba sólo la mitad.

El gasto previsional, en manos fundamentalmente del gobierno central, es el componente más significativo ya que alcanzaba en 2001 al 8,2% del PIB. El gasto en salud equivalía en el mismo año a

5,1% del PIB, y el gasto educativo, al 5,2% del PIB. El resto del gasto social (alrededor de 4% del PIB) era asignado a las demás finalidades sociales: agua y saneamiento, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, trabajo y otros servicios urbanos.

Una pequeña fracción del gasto social del gobierno nacional se asignaba a los programas focalizados o de lucha contra la pobreza. Estamos hablando de programas que en el año 2001 alcanzaban al 1,5% del PIB. Esta porción representaba sólo un 15% y se distribuía, en los últimos años, a través de programas dispersos en toda la estructura del gobierno nacional.

En la actualidad, la estructura de este gasto en Argentina no ha tomado prácticamente nota de la monumental transformación que experimentó la sociedad. Es decir, continúa estructurado para una sociedad salarial de pleno empleo con una elevada proporción del gasto para una cada vez más pequeña fracción de trabajadores del sector formal.

En síntesis, el alto porcentaje que ocupa el gasto previsional se relaciona con un tipo de sociedad de pleno empleo donde las personas económicamente activas se ganaban el sustento a través de su inserción en el mercado de trabajo. De esta manera, el grueso del gasto público social se deriva a aquellos que se retiran del mercado laboral en la forma de jubilaciones y pensiones. Pero esta estructura del gasto no contempla una sociedad con fuertes y estructurales problemas de desempleo y subempleo que afecta a los trabajadores, en especial a los jóvenes. De hecho, es insignificante, como porción del gasto social, la asignación de recursos para confrontar el desempleo. En este aspecto, continúa en vigencia un seguro de desempleo para trabajadores formales que no llega a cubrir un 10% de los desempleados. El programa de Jefes y Jefas de Hogar lanzado en 2002, cubriendo alrededor de dos millones de personas y utilizando cerca del 1% del PIB, es el primer esfuerzo masivo para responder a los dramáticos niveles del desempleo argentino (Repetto ...[et al], 2004).

La estrategia que sugerimos define los grupos sociales que deben ser prioritariamente motivo de una política social. Se trata de los jefes de familia desocupados con menores a cargo, los niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares, los ancianos sin protección previsional y los jóvenes desocupados en riesgo educativo.

Proponemos un sistema de ingreso social estructurado sobre dos pilares: uno incondicional (no exige una actividad) que universaliza un beneficio monetario a los ancianos y otro a los niños. Y un componente condicional que genera un ingreso a cambio de un trabajo social relevante para los jefes de familia y jóvenes desocupados.

Como vimos, el país cuenta con un gasto social del orden del 20% del PIB, o en términos monetarios actuales unos 30.000 millones de dólares. A modo de ejemplo, generar un ingreso básico (US\$ 75 mensuales per cápita) para las 700.000 personas mayores de 65 años que hoy no tienen jubilación o pensión y los casi 6 millones de niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares (US\$ 15 mensuales por niño) insumiría alrededor de 2.000 millones de dólares. Por otro lado, los jefes de hogar desocupados con niños a cargo son alrededor de 400.000; un programa para ellos con labores de contraprestación (también de US\$ 75 mensuales) y un programa educativo para jóvenes desempleados sin educación media completa (otras 400.000 personas) con un beneficio mensual de US\$ 50 implicaría unos US\$ 600 millones anuales. En suma, estamos hablando en este ejemplo de un programa con amplio impacto en cuatro grupos sociales especialmente vulnerables fundamentales que insumiría un total de US\$ 2.600 millones.

Si tenemos en cuenta que el proyecto de presupuesto nacional 2005 asignaba esta cantidad a los programas asistenciales y que, a su vez, estos no alcanzaban al 10% del gasto social argentino, se puede concluir que las restricciones para avanzar en esta dirección no son precisamente las financieras.

Para el caso de Guatemala podemos realizar una ilustración general. Nos encontramos con 11,2 millones de habitantes y un producto per cápita de US\$ 1.871 (dólares corrientes del 2002). Ello implica un PIB del orden de 21.000 millones de dólares. De esta manera, con un gasto social de 5,6% del PIB, se asignan recursos en el orden de 1.200 millones de dólares anuales (Cely, Mostajo y Gregory, 2003).

El país posee un gasto social relativamente bajo y, por ende, margen para expandirlo. No obstante, una pensión de US\$ 40 mensuales (que es el valor actual de la pensión mínima en el Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte del Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social)² para todas las personas mayores de 65 años, esto es alrededor de 400.000 personas, podría ser implementada con el gasto que actualmente el país aplica a previsión social; esto es el 1% del PIB y que cubre actualmente sólo a un 25% de la población. Obviamente, ello implicaría una reestructuración profunda del sistema previsional de forma tal de garantizar la cobertura total de la población mayor con un beneficio básico, al mismo tiempo que la creación de opciones previsionales para quienes tienen la capacidad y el deseo de tener ingresos adicionales durante el retiro.

Por otro lado, un programa de combate al desempleo urbano, que dé prioridad a los desempleados jefes de hogares donde existen niños, cuya cantidad debería ubicarse cerca de un tercio de los casi 127.000 desempleados urbanos³ del país, y suponiendo para ellos un ingreso mensual de US\$ 50, costaría en torno a los 24 millones de dólares anuales, esto es, sólo un 2% del gasto social.

Los ejemplos presentados permiten avizorar que un programa de ingresos condicionales e incondicionales dirigidos hacia la meta de posibilitar un consumo básico para los ciudadanos latinoamericanos, no pertenece al reino de lo imposible.

4. Los desafíos de gestión

Los programas de ingreso incondicional son transferencias monetarias que, si bien exigen un esfuerzo preliminar para el registro de los beneficiarios, una vez realizada esta labor se reducen a un giro periódico de recursos a los mismos. En cambio, los programas condicionales presentan una mayor complejidad ya que es necesaria la organización de actividades productivas o socialmente relevantes que implican liderazgos, infraestructura, insumos, etc. Por lo tanto, son programas que deben estar sujetos a un despliegue gradual en consonancia con la capacidad de gestión que exista en el territorio.

Con apoyo del BID tuvimos la oportunidad de conducir un equipo que llevó a la práctica una experiencia de ingreso condicionado⁴. A raíz de este ejemplo presentaremos a continuación algunos comentarios sobre las implicancias para la gestión de este tipo de programas⁵.

El punto de partida del programa era la afirmación de que los jefes de hogar desocupados con niños a cargo pertenecían a los sectores sociales más vulnerables, especialmente si eran mujeres porque en general se trataba de hogares monoparentales. Se decidió entonces implementar un programa de ingreso condicional para jefas de hogar desocupadas que incluía como principal actividad la realización de estudios primarios y secundarios en el sistema educativo formal de adultos. El programa fue estructurado a partir de tres principios fundamentales: articulación entre niveles de gobierno, transparencia en la elegibilidad y ampliación del concepto de trabajo.

Articulación entre niveles de gobierno: frente a una historia de competencia entre los diversos niveles de gobierno donde tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales están acostumbrados a seguir su propia lógica con una no poca insignificante superposición de esfuerzos, nos preguntamos por qué no desarrollar una experiencia donde estén involucrados en un mismo proceso los tres niveles de gobierno y, si fuera posible, organizaciones de la sociedad civil, con responsabilidades específicas.

Entonces, se realizó en todas las provincias mencionadas una división del trabajo. La responsabilidad del gobierno federal era proveer el ingreso monetario a las beneficiarias, y realizar el seguimiento y evaluación del programa; las provincias (que administran en Argentina los servicios públicos de educación básica) pusieron a disposición del programa, el sistema de educación de adultos y el apoyo técnico a los municipios, los cuales, entre otras actividades, debían suministrar el cuidado infantil a los niños en edad no escolar para que sus madres pudieran asistir a las clases en horario diurno.

La articulación de niveles de gobierno presenta una importante dificultad y simultáneamente una gran ventaja. En la medida en que es necesario lograr acuerdos entre varios actores (gobierno nacional,

ministros provinciales e intendentes municipales) el proceso se hace complejo y exige capacidad de negociación y voluntad de acuerdo, pero una vez obtenido esto, dota al programa de una gran fortaleza institucional; de hecho, el programa continuó funcionando en algunas provincias a pesar de cambios gubernamentales operados en el nivel federal.

Registro público y elegibilidad transparente: la elección de los beneficiarios plantea siempre la posibilidad de discrecionalidad y, en consecuencia, de uso clientelar de los recursos. Esto es especialmente cierto cuando el foco es la pobreza. Como no es posible distinguir al pobre del indigente o del casi pobre, porque implicaría entrometerse en la privacidad de las personas para constatar sus consumos e ingresos, los programas dirigidos a erradicar la pobreza terminan inevitablemente seleccionando discrecionalmente algunos pobres (y a veces no tan pobres) entre los pobres.

La pregunta fue entonces, ¿por qué no hacer una convocatoria y registro públicos? De esta manera se invitó en las cinco provincias involucradas, a través de difusión pública, a la incorporación de jefas de hogar desocupadas en un registro público que establecía sólo dos requisitos: la documentación de la mujer y sus hijos y estar dispuesta a una actividad en horario diurno. Así, *todas* las personas que reunían ambos requisitos eran elegibles para el programa.

De este modo, se lograba que nadie quedara excluido, salvo por propia voluntad, y se instauraba un “universalismo selectivo”. Selectivo porque se limitaba a las mujeres desocupadas con niños a cargo, pero universal porque todas ellas podían, si lo deseaban, acceder al programa. Además, se evitaba el manejo clientelar y discrecional en el tema elegibilidad.

Obviamente, la opción elegida implicaba riesgos ya que existía el peligro de que la demanda por inscripción excediera los recursos disponibles. Por lo tanto, el programa enfrentó un gran desafío. Pero en las cinco provincias donde se implementó se registró un número de personas que guardaba proporción con los recursos disponibles. Aun cuando ello no hubiera sido así, el registro hubiese permitido establecer niveles de vulnerabilidad con base en criterios razonables. Ello significa que siempre es posible determinar grupos de personas a los que debe atenderse en primer lugar si los recursos no alcanzan para todos. Por ejemplo, en primer lugar, a las mujeres con mayor número de hijos o con menores niveles de educación, o ambos criterios combinados.

En este sentido se justifica una estrategia de implementación gradual en función de los recursos existentes de la sociedad, para lo cual es necesario definir grados de vulnerabilidad en los grupos sociales sujetos a ser incluidos en la estrategia de consumo básico, siempre y cuando ello implique la definición de un orden de incorporación y no la justificación para la marginación “*sine die*” de sectores de la población.

Educación y trabajo socialmente relevante: el tercer componente central del programa se relacionaba con la actividad que debían desempeñar las beneficiarias para poder acceder al ingreso monetario. El registro permitió establecer algunas regularidades. Por ejemplo, un tercio de las jefas de hogar inscritas no había terminado los estudios primarios; alrededor del 60% poseía la primaria completa pero no había terminado la educación media, y cerca del 10% había concluido este nivel. Entonces dijimos, ¿pero por qué no considerar el estudio como un trabajo? ¿por qué no remunerar el esfuerzo de un adulto para adquirir las competencias básicas que da la educación formal?

Efectivamente, se invitó a quienes no habían finalizado sus estudios primarios y secundarios a realizarlos. Su trabajo consistiría en asistir al sistema de educación de adultos en horarios diurnos. Para quienes finalizaron la educación media, el 10% de las inscritas, se realizó un proceso de capacitación en actividades socialmente relevantes como cuidado infantil, atención domiciliaria de ancianos, promotoras culturales o asistentes sanitarios.

Si bien la idea original era la generación de un ingreso para alguien desocupado, el programa demostró el enorme poder integrador de la experiencia de escolarizar sectores adultos, ya que estas mujeres que estaban generalmente solas, desocupadas y con niños a cargo, comenzaban a encontrarse con otras en su misma situación, a compartir sus problemas y a estudiar juntas, desatando el

crecimiento de la autoestima y despertando capacidades⁶. Este fue un resultado muy interesante de la experiencia educativa, que no había sido previsto.

De aquí se desprende que la organización de actividades de contraprestación y el desarrollo de capacidades para ello es esencial para los programas de ingresos condicionales. Este programa, que alcanzó a un total de 10.000 jefas de hogar en las cinco provincias mencionadas, fue sucedido por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar creado luego de la crisis económica y social que siguió a la ruptura del sistema de convertibilidad en 2001-2002. Este programa adquirió un carácter masivo, llegando a cubrir 2.000.000 de beneficiarios, y partió del supuesto correcto de que ellos son los desempleados que debe atenderse en primer término por el impacto que su situación de carencia de ingresos genera en el grupo familiar.

Pero la súbita masividad producto de la crisis social, económica y política que experimentó el país en aquel momento, introdujo serios problemas de gestión tanto en la identificación de los beneficiarios como en la posibilidad de organizar tareas de contraprestación. A la pregunta ¿quién está desocupado?, la respuesta debería ser: aquellos que están dispuestos a realizar una actividad a cambio de un ingreso. Pero entonces la única forma de determinar esta voluntad es organizando actividades productivas o socialmente relevantes en las que puedan insertarse los interesados. La falta de implementación de dichas actividades para la mayoría de los beneficiarios constituye una importante debilidad del programa, ya que cualquiera persona perteneciente al inmenso número de trabajadores informales (y sus cónyuges) puede solicitar, junto a los desocupados, el beneficio.

Por eso, es de esperarse que los objetivos originales y seguramente bien intencionados no se cumplan y deriven en un manejo clientelar. Un dato significativo es que la cantidad de jefes de hogar desocupados con niños en el 2001 era de 350.000, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Cuatro años más tarde, y luego de la creación del programa de Jefes y Jefas, existían, de acuerdo con la misma fuente, unas 150.000 personas en dicha situación. Esto quiere decir que un millón y medio de subsidios (cifra actual) sólo consiguieron rebajar la desocupación de los jefes de hogar en 200.000 personas. La pregunta que queda flotando entonces es a quiénes fueron los restantes 1.300.000 subsidios. Es altamente probable que muchos de los beneficiarios del programa sean personas que precisan del mismo pero la discrecionalidad con la que se otorgó favoreció el uso político.

5. Los desafíos culturales y políticos

El proceso social de exclusión que afecta a América Latina no se reduce sólo a procesos donde está en cuestión la generación de ingresos suficientes derivados de un trabajo. Hay otras dimensiones también importantes que tienen que ver con la fractura social que provoca y el impacto de ésta sobre el grado de civilidad y gobernabilidad de nuestras sociedades y nuestras instituciones democráticas.

En relación con quienes estaban integrados y fueron expulsados de la “modernidad”, sectores básicamente de naturaleza urbana, puede observarse que en aquellos hogares donde se registró la pérdida del puesto de trabajo del principal sostén económico del núcleo familiar, se ocasionaron dificultades no sólo en la reproducción de su vida cotidiana sino también con respecto al sentimiento de pertenencia a la sociedad. Por lo tanto, el proceso de exclusión social por el que atravesaron estos hogares no quedó reducido sólo a la faz económica, a necesidades insatisfechas y a la ausencia de ingreso.

Entre quienes cayeron en el abismo de la exclusión surge la pérdida de autoestima y ello provoca que el maltrato, el alcoholismo, la adicción y hasta el suicidio comiencen a ser hechos de extensión significativa. Pero además la falta de empleo e ingresos terminó actuando como detonante de una fuerte expansión del delito y la violencia. Lo que no podía ser obtenido por el trabajo comenzó a ser conseguido por la fuerza, en proporciones desconocidas en el pasado, y esto modificó sustancialmente la forma de convivencia en las grandes ciudades. Los espacios públicos de las ciudades comenzaron a despoblarse en horarios tempranos y los actos de violencia se multiplicaron aun de día.

Así, nos encontramos en nuestras sociedades con problemas emergentes que constituyen nuevas formas de marginalidad, incluyendo la violencia familiar y social, el alcoholismo juvenil, la drogadependencia, etc.

En este contexto, la población excluida comienza a sospechar que deberá desplegar estrategias de sobrevivencia que no pasan por la espera de una oportunidad de ocupar puestos en la economía moderna, como sucedía con generaciones anteriores. De hecho, una población excluida que no tiene mucho para perder se erige en un serio problema para la existencia de una sociedad civilizada y un sistema democrático.

Ahora bien, la política social suele expresar nítidamente la naturaleza de la política en una sociedad. Para aclarar esta afirmación debemos mirar los principios sobre los que se ha estructurado aquélla. En primer lugar, el principio de la discrecionalidad -el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene derecho a recibir-, el cual se convirtió en el patrón dominante de la política social del Estado a partir del siglo XIX, generando las bases de la beneficencia o el asistencialismo. Un segundo principio es el de la contribución -accede al beneficio quien participa en su financiamiento-, bajo el cual se estructuró el seguro social implementado a lo largo del siglo XX. El tercero es el de la ciudadanía -tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos- que se financia con los recursos que brindan los impuestos y que surgió con fuerza en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial.

La política social en la región se ha fundado básicamente en los principios de discrecionalidad y de contribución, de tal manera que no es posible encontrar programas sociales que no tengan que ver con una seguridad social para el empujado sector formal de trabajadores o con recursos del Estado asignados discrecionalmente a sectores de bajos ingresos. En efecto, no se ha podido implementar en nuestras sociedades un sistema de prestaciones en el cual el derecho de acceso esté basado en el concepto de ciudadanía. La excepción a esto ha sido el sistema público de educación.

El enfoque benéfico o asistencialista se ha expresado con mucha fuerza en los últimos tiempos en los denominados programas de combate a la pobreza: quien da tiene que hacer notar que da y quien recibe tiene obligación de ver de qué mano recibe. Un problema principal de estos programas es la dificultad que han mostrado para llegar a todos los que están por debajo de un cierto nivel de ingreso. Y esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quiénes son los pobres. Las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuántos son los pobres pero no quiénes son. ¿Cómo sabemos que alguien es pobre? ¿Por el color de la tez, por las vestimentas que utiliza, por el lugar donde vive? Como no es posible identificar con precisión los ingresos de las personas para determinar su pertenencia o no al mundo de la pobreza, la identificación de pobres se transforma en un ejercicio discrecional que concluye la mayor parte de las veces por degenerar en prácticas clientelistas. Es decir, el que presta el servicio termina definiendo quién es pobre y quién no lo es.

En este punto, es conveniente preguntarnos por qué no fue posible tener una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía, con la única excepción del sistema educativo. La respuesta a esta pregunta es la tradición clientelista que tiene la política social, la cual se contradice con esquemas universales de acceso que no generen dependencia de los beneficiarios. La distribución discrecional de recursos sigue alta en el *ranking* de las preferencias entre cierta dirigencia política. El asistencialismo no perdió nunca vigencia en la medida que implica organizarse con base en la discrecionalidad y no en derechos. En otras palabras, buena parte de las organizaciones políticas no entienden otra forma de relación con las bases electorales que aquella de la entrega discrecional de recursos con los que, se supone, captan apoyo y legitimidad. Pero esto no es responsabilidad sólo de los políticos; también en sectores empresariales, religiosos o periodísticos se encuentra una fuerte inclinación hacia las acciones puntuales y extraordinariamente limitadas de la beneficencia.

Para ilustrar este punto, imaginemos cuál sería la reacción de la opinión pública ante una familia que gana US\$ 300 mensuales pero no está dispuesta a dedicar US\$ 10 a resolver la desnutrición severa de uno de sus integrantes. Seguramente generaría un masivo repudio y a partir de allí una situación

bastante incómoda para los responsables de dicha decisión. Pero esto cambia sustancialmente si en vez de una familia, el ejemplo es el de las sociedades latinoamericanas y los pobres o indigentes que a ellas pertenecen.

Ejemplifiquemos lo dicho con el caso argentino. En este país existían, de acuerdo con el censo de 2001, poco más de 10 millones de hogares, de los cuales un 30% eran pobres (segundo semestre de 2004). Como el ingreso de una familia tipo para dejar de ser pobre debe ser superior a US\$ 250 mensuales (unos tres mil dólares al año), si multiplicamos esta cifra por 3 millones que son los hogares pobres, llegamos a la conclusión de que 9.000 millones de dólares anuales, o 6% del PIB, eliminaría la pobreza en el país. Esto asume, sin embargo, que los tres millones de familias pobres no tienen ingreso alguno, lo cual no es correcto. Si por el contrario, y para simplificar, asumimos que en promedio los pobres ganan la mitad de lo que necesitan para dejar de ser tales, es necesario proveerles de la otra mitad; es decir 3% del PIB.

En síntesis, la “familia argentina” debería gastar 3% de lo que “gana” para sacar a los pobres de su condición. La primera pregunta que surge luego de este ejercicio simplificado aunque, creo, ilustrativo, es por qué no se ha acabado ya con la pobreza y por qué esta situación no genera un rechazo amplio y enérgico en nuestra sociedad, empujando a que nos aboquemos con decisión a esa tarea.

La respuesta de que no se ha erradicado la pobreza por falta de recursos no tiene, como vimos, sustento alguno. Es como si el responsable de la familia de nuestro ejemplo dijera que tiene objetivos más importantes que resolver la desnutrición de un miembro de la misma, y que no puede distraer ese ínfimo porcentaje de sus ingresos para este fin. Más injustificable se torna el argumento cuando Argentina gasta en servicios sociales el 20% del PIB. Debemos reconocer que, simplemente, la prioridad del gasto social no son quienes están en peor situación.

Una segunda respuesta es que la voluntad de acabar con la pobreza existe y es generalizada, pero en verdad ni el gobierno ni la sociedad saben bien cómo hacerlo. Éste tampoco parece ser un argumento aceptable. Existe suficiente experiencia internacional sobre la creación de esquemas eficaces de protección social que incluye la universalidad de las asignaciones familiares o pensiones básicas, el impuesto negativo a la renta, los programas de recalificación rentados para desocupados, etc. Mientras tanto, se insiste en programas de naturaleza clientelar que sirven para mantener poblaciones políticamente cautivas y para perpetuar, más que resolver, la pobreza.

Una tercera visión consiste en que la pobreza se resuelve sólo con crecimiento económico. Esta visión esperanzada en la “teoría del derrame”, sigue teniendo algunos adeptos, a pesar de no haber dado fruto alguno en las últimas dos décadas. En verdad, el crecimiento económico se ha asociado a la creación de más desigualdad antes que a sacar a los pobres de su condición.

Una cuarta respuesta es que simplemente nuestras sociedades no constituyen una familia y la analogía por tanto no es válida. Creo que esto nos aproxima un poco más a la verdadera razón de la existencia de pobreza en la magnitud que existe en la región. Esto es, amplios sectores dirigentes no creen que el gran número de pobres sea un problema prioritario a resolver, aunque esporádicamente se rasguen las vestiduras por su existencia ya que es bien visto tener “sensibilidad social”. En verdad, “pobres siempre existieron”, parece ser el lema que en ellos predomina. En otras palabras, son parte del paisaje. Pero como es un paisaje que les disgusta, la solución que han encontrado es crecientemente aislarse de esa marea de pobres que juzgan estéticamente desagradable y socialmente peligrosa, rodeando sus residencias de vallas que los aíslen de “entornos no deseados” y les evite exponerse a ese mundo “hostil”, que juzgan caldo de cultivo del fenómeno de la “inseguridad”. En algún sentido, estos sectores están construyendo un mundo propio, un mundo de *apartheid* o *ghettos*, pero en este caso para albergar a quienes más tienen.

Por ello, la tarea de dotar del principio de ciudadanía a los programas sociales de transferencias de ingresos demanda la presencia de actores políticos y sociales con energía para plasmarlos desde el Estado. En otros términos, la ausencia o debilidad de estos actores en el escenario político es la razón para la ausencia de una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía.

La importancia que asignamos a la existencia de fuerzas sociales y políticas con proyectos universales y con capacidad de plasmarlos tiene que ver con una forma particular de concebir el Estado; éste no es un actor más dentro de la sociedad como el sentido común lo hace pensar. El Estado no es otra cosa que un espacio institucional, una arena de lucha y negociación donde las fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil se enfrentan y acuerdan para llevar adelante sus intereses. En esta dialéctica de lucha y negociación cada uno aporta la fuerza que tiene. Por ello, la debilidad del Estado para producir políticas centradas en el bienestar colectivo no tiene otra explicación que la debilidad de las fuerzas políticas que apuntan a ese norte.

Un ejemplo paradójico es el crecimiento en la región de opciones políticas que declaran sensibilidad ante los temas distributivos y rechazan al nivel discursivo muchos de los aspectos de la política económica desplegada en la región durante la década del noventa. Sin embargo, y como vimos en la primera sección de este trabajo, dichas opciones políticas, muchas de ellas a cargo del gobierno de países de la región, no han logrado avances significativos en la reducción de la desigualdad y la pobreza, o en los serios problemas del mercado laboral.

Por ello, es necesario mostrar que es deseable y posible una sociedad que provea los recursos para garantizar un consumo básico de sus habitantes. La acción de difusión de las estrategias que pueden conseguir este objetivo debe desplegarse sobre las fuerzas sociales importantes de nuestros países: partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, medios de comunicación, sistema universitario y ONGs relevantes. En definitiva, debe generarse un cambio cultural y en la dirección de las políticas públicas a fin de garantizar una sociedad civilizada y ajena a las tentaciones de cualquier tipo de autoritarismo en sus sistemas políticos.

Notas

¹ La información sobre gasto público y gasto social puede ser encontrada en Banco Mundial (2003).

² CIEN (2003: 75).

³ Estimado sobre la base de una Población Económicamente Activa (PEA) de 4,9 millones, una PEA urbana de 2,6 millones y una tasa de desempleo abierto urbano de 4,5%.

⁴ Se trata del programa Jefas de Hogar implementado por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, en los años 2000 y 2001, en las provincias argentinas de Mendoza, Chaco, Río Negro, Tierra del Fuego y Corrientes.

⁵ Un análisis detallado de este programa y un estudio evaluativo pueden encontrarse en MDSyMA (2000), Gobierno de la Provincia de Mendoza (2004), y en Serrano (2003).

⁶ El cambio de gobierno a finales de 2001 imposibilitó llevar a cabo la evaluación ya encomendada del programa, pero este resultado surgió con claridad en entrevistas a las beneficiarias y docentes realizadas en Mendoza con la técnica de “*focus group*”, y en una centena de notas gráficas en los principales periódicos nacionales y provinciales en el período 2000-2001 que rescataban las opiniones de las beneficiarias sobre los impactos de su participación en el programa.

Bibliografía

Banco Mundial (2003), “Argentina: reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público”, Washington, Banco Mundial (Informe 25991-AR).

BID (1998), *América Latina frente a la desigualdad: informe de progreso económico y social en América Latina, edición 1998-1999*, Washington, BID.

Cely, Nathalie; Mostajo, Rossana; y Gregory, Peter (2003), “Guatemala: hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. Retos y recomendaciones”, Guatemala, BID.

CEPAL (1997), *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago, CEPAL.

_____ (2004), *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago, CEPAL.

- CIEN (2003), *Lineamientos de política económica y social para Guatemala 2004-2007*, Guatemala, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, UNRISD, Sage Publications.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza (Argentina) (2004), *Plan Jefas de Hogar*, Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud.
- Isuani, Ernesto Aldo (1998), “Una nueva etapa histórica”, en *La Argentina que viene*, Ernesto Aldo Isuani y Daniel Fernando Filmus (eds.), Buenos Aires, FLACSO, Grupo Editorial Norma.
- Isuani, Ernesto Aldo y Nieto, Daniel Ricardo (2002), “La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, Caracas, febrero.
- Machinea, J. L. (2005), “Efectividad en la gestión del desarrollo”, documento presentado a la Semana de Desarrollo Social “Contrato Social y Desarrollo: por Sociedades más Equitativas y Cohesionadas”, BID, Washington, 24 al 27 de octubre.
- MDSyMA (Argentina) (2000), *Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.
- OIT (2004), *Panorama laboral 2004: América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- PNUD (1998), *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Madrid, PNUD, Ediciones Mundi-Prensa.
- Reich, Robert (1991), “The Work of Nations”, New York, Vintage.
- Repetto, Fabián ...[et al] (2004), “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina (2002-2003): un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica”, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Serie Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social).
- Sen, Amartya (1992), “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Comercio Exterior*, Vol. 42 N° 4, México, abril.
- _____ (1998), “Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI”, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), Washington, BID.
- Serrano, Rodrigo (2003), *What Makes Inter-Agency Coordination Works?: Insights from the Literature and Two Case Studies*, Washington, BID.

Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad*

Rolando Castillo Quintana

En el año 1894, 107 principales Maya-k'ichee enviaron una petición a las autoridades ladinas¹ de Quetzaltenango. El petitorio decía lo siguiente: “Nosotros, todos indígenas propietarios y vecinos de esta cabecera, tenemos la honra de comparecer en solicitud de su apoyo para llevar a cabo ciertas reformas en la organización del gobierno local de la ciudad... Vosotros deseáis el adelanto político de nuestra raza, porque estáis convencidos de que, contribuimos con agrado a la realización del progreso de la patria. Y si hoy sólo podemos cooperar al adelanto, cultivando la tierra y transformando en cosas útiles la materia bruta; también cultivaremos la inteligencia de nuestros hijos... contribuiremos a la revolución social y política del país. Anhelamos la regeneración de lo indio para obtener en lo posible la igualdad civil y política, que es la base de las Democracias... Como muy bien sabéis, Quetzaltenango es un municipio cuyas dos terceras partes, por lo menos, están compuestos de indígenas, todos amantes del trabajo, casi todos propietarios de bienes raíces, absolutamente respetuosos con las autoridades constituidas. Pues bien: a pesar de ello los indígenas carecen de verdadera representación en el ayuntamiento”².

En este *extraordinario* petitorio están condensados los ingredientes esenciales de la Democracia, incluyendo un planteamiento de ciudadanía basada en la propiedad, el trabajo y el cultivo de la inteligencia. Se trata de una etnicidad que no se opone a la construcción de la nación ni a la búsqueda de igualdad civil y política.

Cincuenta años más tarde, poco después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el sociólogo británico Thomas H. Marshall publica su libro *Citizens and Social Class*, clásico que sirve de soporte teórico al estudio del PNUD “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”³. Como se sabe, Marshall secciona la noción de ciudadanía distinguiendo tres elementos: lo civil, lo político y lo social. Le ha sido muy criticado el hecho que encontró un desarrollo cronológico demasiado secuencial. Pero reconociendo que no se trata de desarrollos autónomos que ocurren una vez que ha concluido el proceso precedente, puesto que los traslapes son evidentes, como él mismo lo advirtió, y sosteniendo que es posible que se produzcan avances e incluso retrocesos en cualesquiera de los elementos, puede continuarse con menos aprensiones la reconstrucción de la propuesta analítica de Marshall. Esto se demuestra con claridad en el estudio del PNUD, en una América Latina marcada por la heterogeneidad en la aplicación de los llamados derechos del ciudadano.

Para Marshall, los derechos civiles están compuestos por “los derechos necesarios para la libertad individual”: libertad de expresión, de pensamiento y religiosa; derecho a la propiedad privada y a la conclusión de contratos; y el derecho a la justicia. Los derechos políticos se relacionan con el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros designados para integrar tales cuerpos. Los derechos sociales son definidos dentro de un rango que va “desde el derecho al bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a compartir con el resto de la comunidad la herencia social y a vivir la vida como un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad” (Marshall, 1965: 8). La primera reacción es que mientras la afirmación e incluso la identificación de los derechos civiles y políticos no parece problemática, la tercera definición es extraordinariamente amplia.

Recibido: 21-08-2006. Aceptado: 15-01-2007.

* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

El principal reto en la actualización del pensamiento de Marshall es, a nuestro parecer, la adecuación de sus propuestas a las condiciones cambiantes del mundo de la época posterior a la guerra fría. Su utilidad es innegable. La idea de ciudadanía emerge en el mundo de la posguerra fría no como una expresión del liberalismo, que pudo haberla originado en su versión de mitad del siglo XX, sino como manifestación de resistencia a un liberalismo presuntamente global y presuntuosamente universal, que no conoce como legítima la intervención del Estado en la regulación de las relaciones entre las personas y el mercado. Ése es, en cierto modo, el mejor de los legados de la noción marshaliana de ciudadanía. No hay ciudadanía en un mercado total; los consumidores no son ciudadanos porque carecen de derechos. Sólo les compete el deber de la realización del lucro individual.

¿Por qué la reforma del Estado?

Uno de los debates más importantes de nuestros tiempos a escala mundial es la reforma del Estado. De manera sucinta, esta reforma abarca cinco grandes problemas muy interrelacionados entre sí:

Uno es la delimitación del tamaño del Estado; otro, la definición de su papel regulador. En el primero están comprendidas las ideas de privatización y tercerización; en el segundo, la cuestión de la regulación vinculada a la intervención en mayor o menor grado por parte del Estado en el funcionamiento del mercado.

El tercero es de índole económico administrativo: la recuperación de la capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas. En otras palabras, la superación de la crisis fiscal, la redefinición de las formas de intervención en el plano económico y social, y la superación de la forma burocrática de administrar el Estado.

Los dos últimos son de tipo político: el aumento de la gobernabilidad, entendida como la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar; y el paso de un Estado homogéneo a uno plural. En el primero están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses (Bresser Pereira, 1997: 2-3)⁴. El Estado plural acogería en su seno la diversidad étnica y cultural de una nación. Vasto y profundo, éste es uno de los debates más importantes de la actualidad; y la forma y el contenido del futuro de nuestra sociedad en un contexto de globalización dependerá de cómo lo solucionemos. Para ello, volvemos a dar un vistazo rápido al concepto clave de la reforma del Estado: la ciudadanía, y cómo ésta empieza a tomar forma en el transcurso de la historia reciente de Guatemala.

Retomando el planteamiento de Marshall (1965: 9), la ciudadanía sería “aquél estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad; sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”. Por consiguiente, la democracia es ciudadanía.

Tal definición no fue, por supuesto, totalmente nueva. Más bien se trataba del último resultado de un largo proceso cuyo origen puede encontrarse en la Grecia clásica. Es un proceso en el que la visión tradicional del ciudadano como sujeto de deberes acabó sustituida por esta nueva definición centrada en los derechos.

Es así que el debate actual está centrado en dos opciones: una, la reforma de un Estado homogéneo que no contempla la diversidad de la nación, la cual está centrada en los derechos individuales; otra, la reforma para un Estado plural en función de una ciudadanía cuya característica principal es su diversidad y donde hay un espacio para el ejercicio de sus derechos tanto individuales como colectivos. La noción de reorganización étnica nos da un marco conceptual útil para el activismo de los pueblos indígenas, ya que se refiere a formas de reorganización en varias dimensiones: social, económica, política y cultural, que explican tanto la persistencia como la transformación de la etnicidad. Así, los pueblos o comunidades indígenas no pueden concebirse como grupos homogéneos, pues los conflictos de facciones, generaciones, clases, géneros y otros son parte integral de los procesos

de reorganización étnica que hacen posible su pervivencia. Los siglos de resistencia indígena se manifiestan con claridad en el ejercicio de sus derechos, como lo plantea con claridad Iturralde (2002: 24).

Los movimientos indígenas (en plural, porque no hay un movimiento indígena en América Latina, ni hay un movimiento indígena en cada país, hay varios movimientos indígenas en la región, tantos como la diversidad de los pueblos) tienen unos veinticinco años de estar operando en América Latina de una manera bastante clara. Surgen a mediados de la década de los setenta en su expresión contemporánea, sin negar todos los antecedentes que hay a lo largo de la historia. Cooperan durante muchos años al margen, digámoslo así, de la democracia, o al margen del panorama electoral, porque a veces llamamos democracia al hecho de que hay elecciones simplemente.

El proceso clásico liberal de conquista de la ciudadanía ha sido el proceso de desindigenación: la manera de deshacerse de los indígenas fue hacerlos ciudadanos, castellanizarlos, hacerlos propietarios, individualizarlos, darles el voto, captarlos para la política y para los empleos públicos. Ésta era una forma de desindigenar bajo el ropaje de ciudadanizar. En nuestros países, los indígenas se van haciendo ciudadanos ellos mismos, no porque la Constitución diga que todos son ciudadanos, tampoco porque les den el voto, ni porque se quiten restricciones: que sólo pueden ser electores los propietarios, etcétera, etcétera; la historia que conocemos. Se van haciendo ciudadanos porque hay un movimiento, una dinámica del movimiento social indígena que va entrando en el escenario democrático, y va entrando a su manera, de una manera que nos es difícil entender, que no es la manera en que los partidos políticos quisieran que los contingentes de electores indígenas ingresen, sino la manera *sui generis* que combina movilizaciones civiles con participación electoral.

Por esta razón, en Guatemala, el petitorio de los principales de Quetzaltenango de 1894, citado en la introducción del presente ensayo, no ha sido respondido a plenitud aún. La democracia es la expansión de la ciudadanía sustantiva, sin exclusiones de nada ni de nadie. Es una construcción colectiva basada en la inclusión, que implica la característica más importante de su población: su diversidad. Sin ella no habrá ciudadanía plena ni democracia completa.

Es de esperar que la introducción de mecanismos de participación en un espacio deliberativo consolide la democracia guatemalteca, haciendo efectivo el pluralismo y la competencia de visiones y propuestas que necesita nuestro régimen representativo. La tarea implica la innovación institucional, así como la introducción de una nueva gramática social y cultural de organización y de resolución de conflictos. Como arreglo institucional, la democracia deliberativa precisa que se creen espacios públicos de representación, negociación y concertación, y toda una tecnología social de comunicación y arbitraje. Desarrollar y rediseñar el Estado para permitir esta forma de interacción con la sociedad civil significa la redefinición de las prioridades a partir de las demandas expresadas por la población, y negociadas con el resto de actores de acuerdo con reglas previamente acordadas. Esto, sin duda representa una labor colosal.

Pese a la riqueza de formas participativas a escala local, sectorial o específica, capaces de generar una nueva matriz política y una nueva gramática de participación y concertación, no han podido cambiarse en varios países latinoamericanos las estructuras tradicionales de poder que preservan la situación de exclusión a escala nacional. Diferentes instancias deliberativas locales han probado ser eficientes para la movilización, la inclusión, la resignificación de las identidades sociales y la participación. No obstante, condicionadas por políticas macroeconómicas y sociales de carácter nacional, han resultado insuficientes para promover una efectiva redistribución de la riqueza.

Con todo ello presente, se propone retomar los principios fundamentales de la democracia deliberativa: el reconocimiento, la participación y la redistribución para que gradualmente podamos pasar a un Estado plural que reconoce las diferencias y desarrolla la igualdad de oportunidades.

El primero de los elementos es el *reconocimiento*. La democracia involucra procesos psicosociales básicos de reconocimiento de los otros: respeto de derechos ciudadanos generales,

relaciones básicas de fraternidad y una comunidad mínima de valores que posibiliten la estima social, tanto la jerarquizada, o condición social, como la simétrica, o solidaridad (Fleury, 2005). Las luchas por el reconocimiento de los sectores con identidades y demandas excluidas de la agenda pública han sido el motor de búsqueda de nuevas formas de construcción de la institucionalidad democrática y han actuado también como factor que promueve la redistribución. La justicia social no se encuentra limitada a la redistribución, o a la lucha de clases, sino que incluye, cada vez más, reivindicaciones relativas al género, la raza, la etnia, la sexualidad, la religión, la nacionalidad, etc. Para evitar que las luchas por el reconocimiento disloquen las luchas por la redistribución en lugar de enriquecerlas, se propone un concepto de reconocimiento que no sea identitario, sino que promueva la interacción por encima de las diferencias y las sinergias a través de la redistribución (Fleury, 2005). En otras palabras: la interculturalidad.

El segundo elemento es la *participación*. Respecto a ella basta señalar que la participación en espacios públicos deliberativos constituye un requisito para la ampliación de la ciudadanía, ya que es imposible hacer que los derechos se conviertan en referencias que estructuren identidades ciudadanas en una sociedad que destituye, por todos lados, a cada uno y a todos de su lugar de reconocimiento.

La democratización de la esfera pública depende de espacios públicos de representación y negociación, donde los derechos puedan afirmarse como medida para administrar conflictos y como parámetro para el reordenamiento de la vida económica y social.

El tercer elemento es la *redistribución*, tomando en cuenta que la paridad de la participación sería el principio normativo necesario para reunir reconocimiento y redistribución en un mismo concepto de justicia social. Sin embargo, aunque ésta es una condición importante para permitir una mayor redistribución, no lo es para cambiar las condiciones que generan las desigualdades. La experiencia reciente demuestra que el reconocimiento y la participación en situaciones donde no ocurre la redistribución han generado insatisfacción y desconfianza frente a las instituciones democráticas (Fleury, 2005).

Es así que el proyecto democrático guatemalteco es la transición al Estado plural. A diferencia de cuando las crisis de gobernabilidad en la región se resolvían con la interrupción del régimen democrático, las crisis actuales sólo podrán ser resueltas mediante la profundización de la democracia. Esto depende de la refundación del pacto de poder y no sólo de las reglas de su ejercicio y su institucionalidad.

La cimentación de las bases (ya mencionadas: respeto, participación y redistribución) para la construcción de un Estado plural se tornan en la tarea urgente para Guatemala. Dadas nuestras características poblacionales y nuestro desarrollo histórico, semejante proyecto implica enfrentar decididamente la intolerancia, la exclusión, la discriminación y el desprecio por el otro. Estos males, que impiden la construcción de la patria y el desarrollo integral de nuestras potencialidades y riquezas materiales y humanas, hallan raíz nutriente en el fenómeno totalizante y vergonzoso del racismo.

¿Por qué la interculturalidad?

Si aceptamos la existencia de la diversidad profunda en nuestra sociedad y el pluralismo cultural como base de la igualdad y del respeto a las diferencias, la interculturalidad tiene mucho que hacer en nuestra sociedad, como método y como meta. La interculturalidad se convierte en una meta y un método de construcción de la democracia en sociedades diversas. Se entiende como un planteamiento pluralista sobre las relaciones humanas que debería haber entre actores culturalmente diferenciados en el contexto del Estado democrático y participativo, y de la nación pluricultural, multilingüe y multiétnica.

La promoción sistemática y gradual de la interculturalidad debe venir desde el Estado y desde la sociedad civil, fomentando espacios y procesos de interacción positiva que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y

debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia. Todo este proceso se fundamenta sobre la base de tres principios (Giménez, 1999):

1. El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento pleno y la búsqueda constante de igualdad real y efectiva de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como la lucha permanente contra el racismo y la discriminación.

2. El principio del derecho a la diferencia, que conlleva el respeto a la identidad y derechos de cada uno de los pueblos, grupos étnicos y expresiones socioculturales de Guatemala.

3. El principio de unidad en la diversidad, concretado en la unidad nacional, no impuesta, sino construida por todos y asumida voluntariamente.

Cuando proponemos la interculturalidad como planteamiento sobre el cual se construyen las relaciones humanas que deberían existir, estamos asumiendo que esta perspectiva marca una meta, una finalidad. La interculturalidad señala como objetivo a alcanzar la armonía entre las culturas, la armonía entre sus pueblos y expresiones socioculturales. Ahora bien, nuestra conceptualización va más allá de esa postulación en tanto meta; se concibe también como una propuesta de promoción desde ya de esas relaciones. Es meta y es instrumento, es objetivo y es plan de acción (Castillo, 2002).

Uno de los aspectos que más llama la atención del racismo en todo el mundo es su capacidad de recreación y de mutación a lo largo de la historia. En el caso de Guatemala, como en el resto del mundo, se ha producido una transformación del concepto, no sólo en su estructura semántica, sino en sus prácticas y manifestaciones, en sus lógicas y estrategias, así como también en sus espacios, tanto geográficos como institucionales. En este sentido, se puede afirmar que se ha producido una globalización del racismo, y Guatemala no ha salido indemne de este proceso.

Partamos de lo que dice el literato guatemalteco Eduardo Halfon (2006): “el racismo, como la tos, no se puede ocultar. Emerge porque existe suprimido, y lo suprimido generalmente emerge de una manera impulsiva y súbita y muy violenta y camuflada siempre en las palabras, en el lenguaje, en los chistes y en las bromas. Nos delatamos en el lenguaje. Allí desenmascaramos la realidad que tanto deseamos esconder, que enfáticamente tratamos de negar. Si el lenguaje es la casa del ser, como proponía el filósofo alemán Martín Heidegger, la casa del guatemalteco está fundida sobre la discriminación y cimentada sobre el racismo y en cualquier momento tiembla un poquito y se desmorona sobre todos. El lenguaje coloquial del guatemalteco -sus expresiones y dichos y en especial sus chistes y bromas- es un lenguaje ardientemente racista, siendo el indígena y la cultura del indígena los blancos fáciles para desembocar todo el suprimido odio racial”.

El racismo vendría a ser como el cáncer invisible que afecta a todos los órganos del cuerpo, que muta y se transforma de múltiples formas y expresiones. La discriminación sería entonces como el tumor que aparece como manifestación externa o extrema de la enfermedad; sin embargo, no es la única, existen otras variantes: la segregación, el prejuicio, el estereotipo, la burla, etc.

Más allá de las metáforas, se concibe aquí al racismo como:

La valoración generalizada y definitiva de unas diferencias, biológicas o culturales, reales o imaginarias, en provecho de un grupo y en detrimento del otro, con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación. Estas actitudes pueden expresarse como conductas, imaginarios, prácticas racistas o ideologías que como tales se expanden a todo el campo social, formando parte del imaginario colectivo. Pueden proceder de una clase social, de un grupo étnico o de un movimiento comunitario; o provenir directamente de las instituciones o del Estado, en cuyo caso hablaremos de racismo de Estado. Puede ocupar distintos espacios de la sociedad dependiendo de que la relación de dominación tenga su origen en una clase, un grupo étnico, un movimiento comunitario o el Estado (Casaús, 2006)⁵.

De más está recalcar, quizá, que la valoración exagerada de las diferencias reales o imaginarias entre grupos étnico-culturales, en detrimento de unos y en favor de otros, sirve al propósito de avalar, justificar y perpetuar una situación de explotación u opresión -un sistema de dominación.

El racismo opera como un mecanismo generador y reproductor de desigualdades y exclusiones económicas, sociales y políticas a favor de un grupo determinado. No obstante, se naturaliza con gran facilidad; se vuelve cotidiano y, con ello, virtualmente invisible. Se integra tan plenamente a la estructura y a la vida ordinaria de la sociedad que se detecta mejor cuando se exagera, cuando emerge en situaciones de crisis de dominación, de desgarramiento sociopolítico (por ejemplo, durante la etapa de violencia política que asoló a Guatemala en la segunda mitad del siglo pasado) o de cambios económicos sistémicos mundiales (como la desintegración del bloque socialista y la globalización, con su secuela de crisis de los Estados nacionales).

Cuanto más desestructurada es una sociedad y mayores son las diferencias y las desigualdades sociales y culturales que alberga, mayores son también las probabilidades de acudir al racismo como mecanismo de justificación de la dominación de un grupo sobre otros. Asimismo, cuanto mayor sea el conflicto y la violencia prevaleciente en una sociedad, y cuanto menor sea la capacidad del Estado de servir de mediador entre los intereses ciudadanos, mayores probabilidades habrá de brotes, conductas o actitudes racistas.

El racismo provoca y refleja pérdida de interacción, y aun de las posibilidades mismas de comunicación entre grupos y culturas diferentes que conviven en un mismo espacio o territorio. Constituye un fracaso de las relaciones sociales (Wieviorka, 1992). Es, pues, sobre todo, fracaso de la comunicación humana.

Puede, por tanto, hablarse de que las diferentes percepciones y manifestaciones del racismo son algo propio de sociedades enfermas porque en ellas no se respetan los derechos humanos. El racismo constituye una percepción y un sentimiento enfermo. El racismo percibe el mundo y las relaciones sociales desde una lógica de desigualdad radical. Ello vale también para el nuevo racismo, de acuerdo con el cual los otros son tan total o absolutamente disímiles en cuanto a su credo, su cultura o su etnia, que es en extremo difícil que puedan, o deban, ser considerados como semejantes.

Ahora bien, el racismo no es mera ideología, una forma de pensar o un conjunto de opiniones, creencias o prejuicios. Consiste también en un sentimiento, una antipatía, un desagrado que conlleva subestima, hostilidad e irrespeto ante otros. Es un deseo enfermo (*ill will*) que se contrapone a las virtudes de la tolerancia, la benevolencia y la justicia, representando así una inmoralidad injustificable. Como quiera que estas virtudes representan valores políticos (democráticos) esenciales, el racismo ataca la posibilidad misma de la comunidad política.

La identidad también es afectada por el racismo que impera, lo que a su vez afecta la construcción de ciudadanía. Hasta hace poco tiempo en Guatemala había una cierta dicotomización de la sociedad en dos grupos: indígenas y ladinos. Se suponía que el racismo operaba de forma mecánica y exclusiva de los ladinos hacia los indígenas. Sin embargo, gracias a estudios históricos y antropológicos recientes, esta dicotomía ya no parece tan evidente, y son otros los actores sociales y políticos desde los que parte el racismo. Resulta difícil, y además arriesgado, dividir la sociedad guatemalteca en categorías étnicas olvidándose del concepto básico de ciudadanía. Como lo ha expresado González Ponciano (2004): “el hecho de dividir a la población entre indígenas y ladinos es lo que ha impedido examinar el papel que ha jugado la blancura en la reproducción de la mentalidad hegemónica del país y esta dicotomía es la que ha oscurecido la presencia histórica de otros grupos, entre ellos los blancos y los mestizos”.

Más allá de sus implicaciones ético-políticas, en la medida en que profundiza las situaciones de pobreza y exclusión social, e impide la formación de capital social, el racismo es claramente un obstáculo al desarrollo humano de una nación y al ejercicio de la democracia.

El racismo es un fenómeno holístico, total o totalizante. Abarca el conjunto de la sociedad y el Estado, enquistándose en la médula misma del poder. Se manifiesta en diferentes espacios con diferentes lógicas, dependiendo del momento histórico, de la correlación de fuerzas sociales y políticas, y de la modificación y negociación de las identidades.

Varias lógicas fundamentales e interdependientes conforman el fenómeno del racismo:

- La lógica de la desigualdad justifica un sistema de explotación económica con base en la diferencia o en la supuesta incapacidad del otro para poseer o adquirir bienes tangibles (capital) o intangibles (educación, cultura).

- La lógica de la diferencia valida relaciones de dominación sobre la base de una supuesta inferioridad, derivada de diferencias genéticas o culturales valorizadas en términos absolutos, invariables e irreducibles.

- La lógica de la inferiorización étnica o cultural integra y se apoya en las dos anteriores, de manera de justificar la explotación económica y la jerarquización social y política concomitante.

- La lógica de la discriminación justifica un sistema político asimétrico, que rechaza o margina del espacio público con pretextos raciales o culturales.

- La lógica de la segregación enfatiza la delimitación de fronteras entre los diferentes grupos étnicos, muchas veces territoriales (ejemplo de la geografía política guatemalteca: rural/urbano), pero también en el orden de lo intangible (límites sociales o psicológicos) (Casaús, 2006).

En una sociedad con índices bajos de racismo estas lógicas aparecen disociadas. Pero cuando el racismo es institucional y su presencia fuerte, se funden, y resulta difícil distinguir cuál precede o impulsa a las otras.

Análisis socio político de la gestión pública

La cuestión de las lógicas y los espacios del racismo permite abordar el papel que ha jugado -o juega aún- el Estado en la conformación de modelos racistas excluyentes y autoritarios de nación. El racismo ha constituido uno de los principales mecanismos o tecnologías de poder del Estado moderno (Foucault, 1992). Ha permitido a clases o grupos étnicos el ejercicio de una dominación y opresión desde el mismo Estado. El Estado racista decide quién vive, quién no, y cómo se vive o sobrevive, amparándose en una legislación homogénea, sin respeto a la diversidad. En nombre de la “igualdad de derechos” y de la “soberanía”, el racismo de Estado opera de acuerdo con una lógica de exclusión y aun de exterminio.

Muchos guatemaltecos consideran que el Estado y sus instituciones son los principales generadores de racismo. Éste se ejerce desde el poder de forma sistemática e impide el ejercicio de la democracia. Por su conformación histórica y por la influencia del positivismo, el Estado guatemalteco posee estructuras e instituciones políticas y jurídicas que no reconocen a la nación como multiétnica, multilingüe y pluricultural. Ello constituye un factor de exclusión política y de discriminación para amplias mayorías.

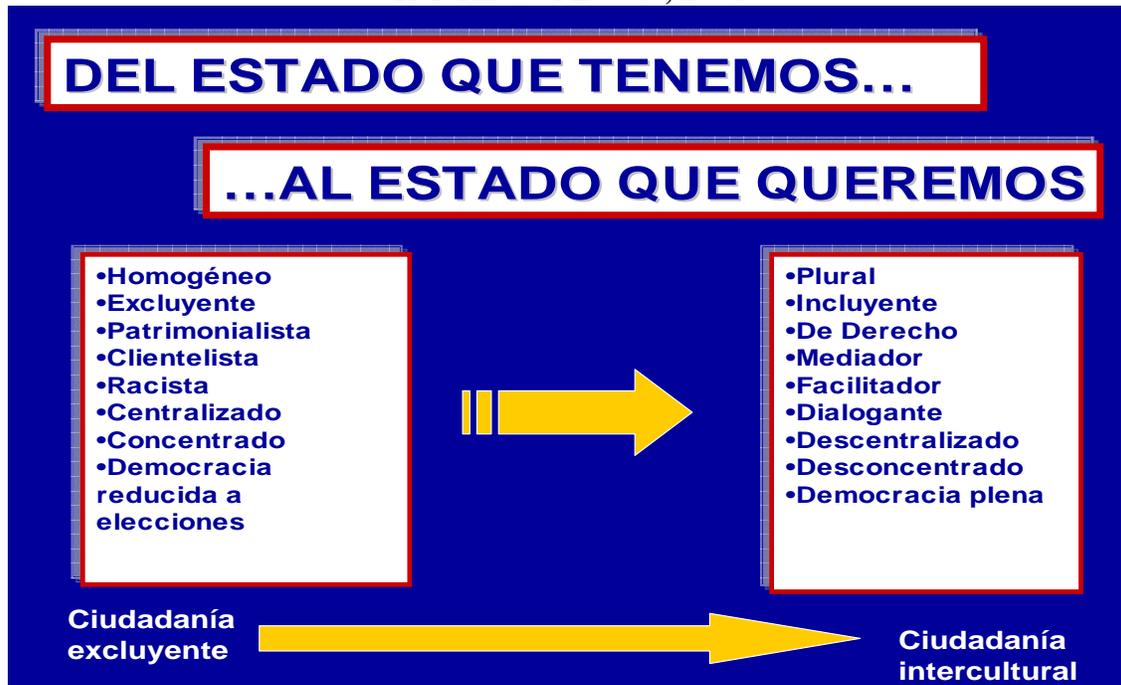
Comprender la esencia y los mecanismos del racismo de Estado (o racismo institucional) es clave para su desmantelamiento, así como para ir sentando las bases de un Estado plural, en el que las políticas públicas favorezcan al conjunto de la ciudadanía y promuevan una igualdad de trato y de oportunidades entre todos los grupos que la conforman⁶. En la medida en que se trata específicamente del racismo contra los pueblos indígenas, y no de la discriminación en general, conviene adoptar una segunda acepción estrecha, limitada a la esfera de lo étnico-racial, por lo demás tan importante en un país como Guatemala, donde casi la mitad de la población es indígena.

Uno de los estudios de mayor relevancia de la reciente investigación desarrollada por la Vicepresidencia de Guatemala en torno al fenómeno del racismo y la discriminación, ha puesto de manifiesto que, además de los factores descritos en los párrafos anteriores, el racismo y la discriminación tienen un costo económico que incide directamente sobre el PIB del país e indirectamente sobre la capacidad de producir riqueza. El costo de la discriminación étnico-racial en Guatemala se estimó para 2003 en Q 6.339,1 millones, el cual representó el equivalente al 3,3% del PIB de ese año (Romero, 2006).

Del Estado que tenemos al Estado que queremos

El Cuadro N° 1 permite visualizar, en forma esquemática y reducida, la trayectoria necesaria para la construcción del Estado plural tomando como bases fundamentales el reconocimiento y respeto, la participación y la redistribución.

Cuadro N° 1
Reforma del Estado, 2004



Fuente: Elaborado por Rolando Castillo y Cecilia Skinner-Klée.

Dentro de este contexto mayor se plantea mejorar la sensibilidad y capacidad de respuesta de la burocracia hacia los temas planteados. Esto, y la capacidad de gestionar un nuevo Estado inteligente, requiere acelerar esfuerzos de capacitación para la gestión pública a nivel gerencial.

Esta premisa nos ubica en la importancia que tiene el capital humano para la gestión de un Estado plural. Por tal razón se planteó en Guatemala la creación de una Escuela de Gobierno y Gestión Pública, como iniciativa para la formación de funcionarios de alto nivel comprometidos con la gestión de un Estado plural. Esta entidad está concebida para fortalecer la comunidad política y la comunidad académica para que conjuntamente sean capaces de impulsar el desarrollo democrático del país, dar sostenibilidad a esta visión en el tiempo y constituirse como representantes de la diversidad del país.

Mediante la formación de una nueva generación de funcionarios con una visión clara del Estado que queremos, lo cual incluye el combate al flagelo del racismo y de la discriminación, es como estamos fomentando la interculturalidad y la tolerancia para la convivencia pacífica en los ámbitos locales y nacionales, con el fin de lograr ese Estado plural para todos⁷.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, para la transición de un Estado homogéneo a uno plural se hace imperativo dismantlar el racismo y la discriminación, accediendo así a que por lo menos florezcan dos fenómenos fundamentales que admitan pasar puntos de no retorno y que permitan no sólo consolidar la democracia, sino encarar mejor tanto la desigualdad como la pobreza de la población:

1. El aumento constante de prácticas interculturales que desarrollen el asociacionismo y la confianza tanto interpersonal como institucional permitirá aumentar y fortalecer el capital social del país, teniendo consecuencias, entre otras, en el incremento en el nivel de generación de riqueza y de

competitividad internacional, y en una inserción activa, positiva y beneficiosa en los procesos de globalización.

2. La relación positiva y productiva de las diferencias impulsará, en el siglo del conocimiento, la riqueza centrada en la persona humana y el desarrollo centrado en la gente. El mayor conocimiento y explotación de nuestro glorioso pasado permitirá que la renta heredada de los antepasados se convierta en una renta actual que posibilite no sólo salir de la pobreza, sino encarar mejor el porvenir.

Notas

¹ Nombre con que usualmente se denomina a la población no indígena en Guatemala.

² Grandin (2000).

³ <http://democracia.undp.org>, 20-10-2006.

⁴ Connotado intelectual y economista político brasileño cuyas teorías sociales están principalmente influenciadas por Marx, Weber, Keynes, y por el estructuralismo latinoamericano. Ha sobresalido en economía por la revisión del modelo clásico de crecimiento económico y la adopción de una visión particular sobre la dependencia; también en teoría política, por su profundización sobre las transiciones hacia la democracia y las reformas de la administración pública y del Estado.

⁵ Se refiere a la definición elaborada en “La metamorfosis del racismo”, en Casaús (2002).

⁶ Ver “Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y discriminación racial”, en <http://www.sigep.gob.gt>.

⁷ Se refiere a uno de los lineamientos para una visión estratégica de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública en Guatemala. Ver la propuesta educativa para la formación de capital humano para la gestión pública y la construcción de ciudadanía en <http://www.escueladegobierno.gob.gt>.

Bibliografía

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997), “A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle”, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Cadernos MARE de Reforma do Estado, N° 1).

Casaús, Marta Elena (2002), *La metamorfosis del racismo en Guatemala*, Guatemala, Editorial Cholsamaj.

_____ (2006), *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa. v. 1 y v. 3.

Castillo Quintana, Rolando (2002), “Diversidad e interculturalidad en el proceso de paz de Guatemala”, en *Democracia, ciudadanía y diversidad: el debate político*, Guatemala, PNUD, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Fleury, Sonia (2005), “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, en *Instituciones y Desarrollo*, Vol. 1 N° 16, Barcelona.

Foucault, Michel (1992), *Genealogía del racismo: de la guerra de las razas al racismo de Estado*, Madrid, Ediciones La Piqueta (Colección Genealogía del Poder, N° 21).

Giménez, Carlos (1999), “Guía sobre interculturalidad”, Guatemala, PNUD (Colección Cuadernos de Q’anil, N° 1). Q’anil B - Proyecto de Interculturalidad, Políticas Públicas y Desarrollo Humano Sostenible. PNUD (GUA/97/015).

González Ponciano, Ramón (2004), “La visible invisibilidad de la blanca y el ladino como no blanco en Guatemala”, en *Hegemonía del mestizaje: cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*, Darío Euraque, Jeffrey Gould y Charles Hale (eds.), Guatemala, Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Grandin, Greg (2000), *The Blood of Guatemala: a History of Race and Nation*, Durham, Duke University Press (Latin America Otherwise).

- Iturralde, Diego (2002), “Ciudadanía y diversidad en Bolivia y Ecuador”, en *Democracia, ciudadanía y diversidad: el debate político*, Guatemala, PNUD, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Halfon, Eduardo (2006), “Torres de marfil”, en *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa. v. 4.
- Marshall, Thomas Humphrey (1965), “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship and Social Development*, Thomas Humphrey Marshall, New York, Anchor.
- O’Donnell, Guillermo (1998), “Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America”, Notre Dame, University of Notre Dame. Kellogg Institute (Working Paper, N° 254).
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Romero, Wilson (2006), “Los costos de la discriminación étnica en Guatemala”, en *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa. v. 1.
- Wieviorka, Michel (1992), *El espacio del racismo*, Barcelona, Paidós.

Sistema político y políticas públicas en América Latina

Enrique Antonio Gomáriz Moraga

Puede enunciarse de distintas formas, pero ya hay consenso acerca de que, después de décadas de experimento neoliberal -basado en la esperanza de que el mercado estableciera los principios orientadores de la sociedad-, la política, lo público y el Estado están de regreso. Arriagada, desde la CEPAL, lo enuncia así: “durante la década del noventa y en lo recorrido del 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica -distinta a los postulados del Consenso de Washington- que incorpora las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. De manera que se asiste a una revalorización del Estado. A diferencia del período anterior (...) se estima que el Estado juega un papel importante en tres campos: en la articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico (...); como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos” (Arriagada, 2006).

Este giro está dando lugar a lo que se denomina una tercera generación de políticas sociales y, en general, de políticas públicas (PP). En cuanto a las políticas sociales, el cambio puede enunciarse en los siguientes términos: “las políticas ya no deberían regirse por el asistencialismo, sino en un marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social” (Arriagada, 2006). En el plano más general de las políticas públicas el cambio supone, además de un aumento de la densidad de las mismas, un incremento de su determinación propiamente política. Ése es, por ejemplo, el sentido del informe para el año 2006 sobre el progreso económico y social en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado, un tanto cacofónicamente, “La política de las políticas públicas” (Stein ...[et al], 2006). Este informe comienza sosteniendo que se ha superado el estadio de las políticas tecnocráticas y que los procesos de formulación de las políticas públicas hay que comprenderlos integrados en el funcionamiento de los sistemas políticos.

Importa señalar que el interés por las políticas públicas en la región ya se acentuó con el desarrollo de la segunda generación: aquella que corresponde a la reducción del Estado y el ajuste estructural. Esta segunda generación, que se desarrolla en la región durante los años ochenta y se extiende en buena parte de los noventa, buscaba identificar y promover políticas públicas pero de bajo perfil, de acuerdo con la reforma (reduccionista) del Estado. Un ejemplo del interés por ese tipo de PP puede apreciarse en la Colección mexicana de Política Pública (Aguilar, 1992).

Ahora bien, este cambio general de orientación que implica el paso a la tercera generación de PP, el cual todavía se lleva a la práctica de forma apreciablemente desigual, está teniendo lugar con excesivos niveles de imprecisión conceptual y metodológica que obstaculizan su avance. De hecho, sus dos categorías centrales (sistema político y políticas públicas) están basadas en una notable cantidad de supuestos y de sobreentendidos que implican excesivos riesgos teóricos y políticos. Este ensayo tiene el propósito de contribuir a la clarificación en este plano, así como de establecer algunas referencias sobre la relación entre sistema político y políticas públicas, en la perspectiva de la consolidación democrática planteada hoy en América Latina.

Sobre el sistema político

Existe una creciente convergencia acerca de que las políticas públicas son, en realidad, productos del sistema político. Sin embargo, cuando se trata de reconocer ese campo matriz, se aprecia una falta de definición considerable. Así, es posible encontrar una serie innumerable de ensayos que hablan del sistema político en tal o cual país, sin que se considere necesario algún tipo de aclaración de esa categoría.

Un caso ilustrativo y quizás extremo de esta situación fue la compilación titulada “Los sistemas políticos en América Latina”, editada por Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (1989). En dicha compilación se analiza la situación política de trece países y dos subregiones, sin que haya un mínimo esfuerzo por explicar qué significa el sistema político. La introducción general de la compilación nos permite intuir la razón de que ello sea así: la noción del sistema político es un gran sobreentendido, que ni siquiera necesita mencionarse.

Aunque escapa a los propósitos de este ensayo el hacer un recuento de los elementos teóricos de esta categoría, parece posible señalar algunas referencias que permitan una mínima clarificación al respecto. Como se sabe, el clásico en esta materia es David Easton y su teoría sistémica, descrita en el trabajo “El sistema político” (1953). Sin embargo, durante todo el siglo XX pueden encontrarse reflexiones más o menos precisas sobre este concepto, con frecuencia desde el campo de la Sociología Política.

En términos generales, Easton habla de sistema político como de un conjunto de interacciones que permiten a una autoridad constituida establecer valores para el conjunto de la sociedad. Este conjunto de interacciones genera un flujo de *inputs* y *outputs*. Los *inputs* son las demandas y apoyos que el sistema institucional recibe de la sociedad o de otros entes, y los *outputs* son las respuestas que ese sistema institucional da a las primeras. Ello formaría un circuito de retroalimentación (*feedback loop*) que permite sondear el funcionamiento del sistema y corregir errores, así como anticipar disrupciones.

Para Easton, el sistema político está constituido por cuatro elementos principales: a) el sistema propiamente institucional, cuyo centro es la autoridad constituida; b) los actores sociales institucionalizados, que abarca desde los grupos empresariales hasta los grupos de presión; c) los valores políticos e ideológicos establecidos en la sociedad (que hoy de manera más amplia denominaríamos cultura política); y d) el hecho de que existen otros sistemas políticos de carácter nacional, con los que el sistema político de un determinado país se relaciona en el escenario internacional.

Esta descripción inicial de Easton nos permite retener algo que será fundamental en la definición de los sistemas políticos: el hecho de que refiere a la relación entre el sistema institucional y la ciudadanía. Esta noción enfáticamente relacional es precisamente lo que distingue al sistema político del resto de las categorías relacionadas: forma de régimen, forma de gobierno, Estado, etc.

Ciertamente, la proposición de Easton tiene aspectos fácilmente criticables, desde su perspectiva vertical descendente de la política, hasta su falta de identificación de los distintos sectores de la ciudadanía. Pero el otorgamiento de la identidad relacional al concepto de sistema político se mantiene, de una forma u otra, hasta nuestros días. Y es algo que ha cruzado todo el espectro político, desde conservadores como Raymond Aron hasta comunistas heterodoxos como Antonio Gramsci. Para este último, por ejemplo, el sistema político refiere al plano político de un Estado ampliado, que comprende el conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, que son desempeñados por actores políticos y sociales dotados de alguna capacidad de poder. Así, todo sistema político incluye relaciones entre gobernantes y gobernados, unas relaciones que son diferentes según las características de cada sociedad. Es en el sistema político donde se regula la competencia por el poder y se constituye la hegemonía (en el sentido gramsciano).

Esta noción general de sistema político se perfila un poco más si la comparamos con la categoría Estado. Como se sabe, existe una acepción amplia y una restringida del concepto de Estado. La primera refiere a la existencia de un territorio delimitado, donde habita una determinada población y se ha establecido históricamente un aparato institucional, que opera políticamente en ese contexto. La segunda, diferencia lo que es propiamente el sistema institucional de lo que de una u otra forma se reconoce como sociedad civil. Así, en una determinada sociedad, Estado y sociedad civil son entidades claramente diferenciadas.

Pues bien, si se utiliza la acepción amplia de Estado, entonces el sistema político es el segmento

que se refiere al procesamiento y a las decisiones políticas dentro de un Estado. Pero si se utiliza la acepción restringida, entonces el sistema político abarca la totalidad o buena parte del Estado, pero va más allá de éste al incluir a la sociedad civil. Desde luego, la noción enfáticamente relacional de sistema político tiene mayor sentido en este segundo supuesto que en el primero.

Sin embargo, este carácter relacional parece condición necesaria pero no suficiente para una adecuada definición. En efecto, cabe preguntarse cuál es el sentido y destino de esas relaciones entre gobernantes y gobernados. Ya hemos visto que Easton privilegia en este contexto la capacidad de gobierno de la autoridad establecida. Esa orientación se recoge en propuestas más modernas, como la de Dahl, que entiende sistema político como cualquier modelo persistente de relaciones humanas que implique, en una extensión significativa, poder, mando o autoridad (Dahl, 1985).

A mi juicio, no obstante, es posible una noción menos vertical o restringida (al poder o autoridad), si se entiende el sistema político como una relación (sistémica) entre gobernantes y gobernados con el objeto de establecer decisiones políticas de carácter estratégico para la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, la autoridad es funcional y no definitoria del sistema político.

Sistema político y ciudadanía

Si se abandona esa percepción descendente de la política, es posible ver el sistema político desde el ámbito opuesto, el de la ciudadanía. Sin embargo, ello necesita alguna clarificación en relación con la idea relacionada de sociedad civil organizada (SCO), que últimamente se ha usado en términos sustitutivos. Veamos.

El debate refiere a la necesidad de recuperar la potencialidad del concepto de ciudadanía, incluso desde una perspectiva alternativa al de gobernabilidad. En un comienzo, la idea de gobernabilidad refería sobre todo a una relación funcional entre gobierno y gobernados, que permitiera el desarrollo nacional. Con el objeto de subrayar la salubridad de esa relación, el PNUD, a partir de 1998, le agrega un apellido y así se denomina, al menos en el contexto de Naciones Unidas, *gobernabilidad democrática*. Pero en todo caso, la idea de gobernabilidad aludía sobre todo a la capacidad de gobierno, y por tanto, de tipo descendente respecto de los gobernados, y, al menos en términos concretos, se refería fundamentalmente a la calidad y eficacia de las instituciones.

Por el contrario, la recuperación de la idea de ciudadanía guarda relación con una óptica de derechos, que es -como proceso lógico- de orden ascendente: desde los derechos ciudadanos hacia un gobierno que responde a esa soberanía ciudadana. Y, por otra parte, en términos de aplicación, se entiende que la calidad de la democracia no refiere sólo ni fundamentalmente a la calidad de las instituciones, sino sobre todo a la calidad de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva de recuperación de la idea de ciudadanía como sustento de la democracia, es que aparece la necesidad de reconocer sus distintas dimensiones. No se toma el camino clásico de Marshall, de pensar las distintas expresiones de ciudadanía según los campos: ciudadanía civil, política y social; entre otras razones, porque este camino nos dice muy poco acerca de cómo operan los distintos segmentos de la ciudadanía dentro del sistema político. Para pensar la ciudadanía en el contexto del sistema político, es necesario indagar sobre todo acerca de su comportamiento en relación con el funcionamiento efectivo del mismo.

Sin embargo, no existe al respecto una abundante producción teórica. Algunas referencias pueden encontrarse en Bottomore (1973), así como en las discusiones originales en el PNUD sobre gobernabilidad democrática. Es en este contexto que nace nuestra propuesta para diferenciar el comportamiento de los distintos sectores de la ciudadanía respecto al sistema político. Este planteamiento identifica tres dimensiones de referencia y ejercicio en el conjunto de la ciudadanía: ciudadanía formal, sustantiva y activa. De manera sintética, describiremos cada una de ellas.

La *ciudadanía formal* refiere a la población que pertenece a una nación donde existe un Estado de Derecho, que le atribuye derechos y deberes; aunque no se sabe si el ciudadano los interioriza o los ejerce, simplemente los tiene. Como se sabe, segmentos importantes de la ciudadanía se mantienen en

este nivel, acentuadamente despolitizados o desinteresados del funcionamiento del sistema político. Cuando en un país existe mucha población que se mantiene en niveles muy próximos a la ciudadanía formal, se entiende que hay una ciudadanía de baja calidad.

La *ciudadanía sustantiva* refiere ya a las personas que se apropian de los derechos formales para usarlos y para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas. Estas personas tienen un discernimiento básico en términos políticos y se informan, generalmente a través de los medios de comunicación, del funcionamiento del sistema político. Ahora bien, no participan continuamente ni se organizan específicamente para ejercer sus derechos, sino que lo hacen en ocasiones especiales. La existencia de un amplio segmento de población que manifiesta ciudadanía sustantiva es crucial para el funcionamiento del sistema democrático. Dicho de otra forma, una abundante ciudadanía sustantiva suele ser la base de las democracias maduras y consolidadas.

Mientras tanto, la *ciudadanía activa* refiere a las personas que, generalmente sobre la base de una alta ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y/o participar directamente en los asuntos públicos de manera frecuente y sostenida. Estas personas son miembros de las distintas organizaciones sociales y políticas, pero últimamente se identifican bastante con las organizaciones de la sociedad civil (y por eso también se reconocen como activistas de la sociedad civil) y suelen funcionar en términos de minorías activas.

Es importante considerar que estas tres dimensiones no están radicalmente separadas. Con frecuencia, una ciudadanía sustantiva de calidad mejora las condiciones de la ciudadanía activa y viceversa, así como una buena calidad de ambas suele traducirse en la ampliación de los derechos ciudadanos, es decir, de la ciudadanía formal. Algo que, a su vez, facilita el aumento de calidad de las otras dos, en lo que podría verse como un círculo virtuoso.

Ahora bien, sobre todo en América Latina, especialmente desde la crisis de los años ochenta, se ha tendido a confundir estas tres dimensiones y, muy especialmente, la ciudadanía sustantiva y la ciudadanía activa. Se ha considerado que la construcción de ciudadanía sólo tiene lugar cuando se aumenta la ciudadanía activa. Incluso, en los casos más extremos, sólo se consideraba la existencia de ciudadanía cuando el ciudadano participaba en grupos organizados, es decir, cuando tenía lugar la expresión de la ciudadanía activa.

Esa confusión supuso una tendencia perniciosa a la sustitución de la ciudadanía por la sociedad civil organizada (SCO). Como se ha insistido, el encubramiento de la sociedad civil, que se produjo en esta región principalmente en los pasados años noventa, fue producto de dinámicas convergentes pero de sentido político opuesto. Por un lado, el discurso contra el Estado y a favor de la sociedad civil surgió de la propuesta neoliberal, desde el inicio de los años ochenta. A ese discurso se sumó, sin compartir necesariamente la perspectiva neoliberal pero también sin muchos miramientos, la mayoría de la cooperación internacional que opera en la región (hasta fines de los años noventa). Por el otro lado, el uso del espacio de la sociedad civil como un ámbito de organización social para defenderse, primero, de los regímenes autoritarios y, después, de los efectos del ajuste estructural (aunque en algunos países, como en Chile, eso sucedió al mismo tiempo), dio lugar progresivamente a una convergencia discursiva sobre la calidad de la sociedad civil frente al deterioro de la política y del Estado.

Desde ese enfoque, tuvo lugar un esfuerzo por desarrollar organizaciones de la sociedad civil, que contó con un considerable apoyo externo y consiguió establecerse, durante los noventa, como un actor importante en toda la región. Al adoptar esa naturaleza, se planteó rápidamente la competencia, deseada o no, con los operadores de la representación política: los partidos. En un principio, pareció que podría haber una complementariedad temática: las organizaciones civiles se dedicaban a su especialidad sectorial, mientras los partidos actuaban como generalistas. Pero en algunos países, las organizaciones civiles pronto se articularon en coordinadoras, por su propio impulso o como producto de alguna circunstancia extraordinaria (en Centroamérica fue la respuesta al huracán Mitch), que les condujo a adoptar visiones nacionales de conjunto. Y desde ahí, fue lógico pensar en una interlocución

directa con el Estado mediante la promoción de leyes de participación directa.

Se apuntaba así claramente el proceso de sustitución de la representación/partidos/ciudadanía por los mecanismos de la participación/organizaciones de la sociedad civil. Y lo interesante es que, como la valoración de las últimas era superior a la de las primeras, los partidos se enfrentaron a la exigencia de resituarse en el nuevo escenario, mientras, en el sentido opuesto, las organizaciones de la sociedad civil no parecían exigidas por preguntarse sobre la suerte de los partidos y el sistema político en su conjunto.

Sin embargo, el resultado de esta dinámica compleja comenzó a mostrar sus falencias a fines del pasado siglo. Una primera evidencia consistió en comprobar que el activismo de las organizaciones de la sociedad civil, en medio de una crisis de los partidos de izquierda, producía un efecto indeseado: el mantenimiento de los partidos de derecha en el poder con repetidas versiones del programa neoliberal (varios países en Centroamérica reflejan ese síndrome). Otra evidencia es que las crisis sociales con protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil que lograban desestabilizar los gobiernos en la región no alcanzaban un cambio sustantivo desde su perspectiva. La consigna argentina de “¡Que se vayan todos!” mostró claramente su falta de sentido político.

En este contexto, es importante reconocer que la ciudadanía sustantiva tiene como su escenario más frecuente el referido a la representación. Sin embargo, esto nos lleva a un dilema de importancia crucial para América Latina (y otras áreas del globo, como por ejemplo, Europa oriental). Una representación democrática funciona bien cuando existe ciudadanía sustantiva de calidad, porque en caso contrario no estamos ante representación democrática sino ante una democracia delegativa, donde el ciudadano formal no se apropia de sus derechos y obligaciones, sino que delega en el gobierno el conjunto de la solución de sus problemas. La ciudadanía sustantiva no delega en ese sentido, sino que, sobre la base de la confianza respecto de sus conciudadanos, acepta que otros la representen y por ello los elige soberana y democráticamente (y está dispuesta a retirarles la confianza si no actúan de acuerdo con lo que se supone ha sido motivo de su elección).

Existe creciente consenso acerca de que la debilidad crucial de América Latina no ha sido, en las últimas décadas, un déficit de grupos organizados de ciudadanos participando de forma sostenida y directa. Si se compara el asociativismo en Europa y América Latina, esta región muestra índices comparativos similares o superiores (según el país). La cuestión es que ese asociativismo en América Latina no se asienta sobre una amplia ciudadanía sustantiva, entre otras razones porque la ciudadanía activa, social o política, se ha preocupado muy poco de fortalecerla.

Así, puede afirmarse que existe correlación entre la debilidad de la ciudadanía sustantiva y la crisis de la democracia de la que nos advierte el informe regional del PNUD (2004). Y sólo un aumento de esta dimensión de la ciudadanía, en articulación con el desarrollo de la ciudadanía activa, parece tener visos de constituir la base estable de una consolidación de la democracia en la región. Pero, para ello, es necesario dejar de confundir creación de ciudadanía con el desarrollo de las minorías activas de un país. Ello puede apreciarse con claridad en el contexto de los datos ofrecidos por el referido informe del PNUD sobre la democracia (esos que desafortunadamente no son verdaderamente utilizados en las conclusiones del informe).

Representación versus participación

Todo lo anterior guarda relación con el debate sobre representación y participación en la región. No es ésta la oportunidad de profundizar sobre tal debate, pero ya se ha señalado últimamente, que, durante los años noventa, tuvo lugar en América Latina, desde distintas perspectivas, un intento por resolver la crisis de la política, en el marco de la presente crisis epocal, sustituyendo los fundamentos deteriorados de la representación por cantidades crecientes de participación directa. Ahora se produce un consenso creciente en torno a la idea de que debe existir una articulación sinérgica entre representación y participación, pero hace sólo diez años, la participación ciudadana aparecía como la panacea y eso tenía sintonía con la idea de que sólo puede hablarse de ciudadanía cuando tiene lugar ciudadanía activa.

Hay algo que se ha mantenido como un círculo vicioso: si existe desconfianza en los instrumentos de representación política (los partidos sobre todo) y coincidencia en que la sociedad civil es nuestra homóloga, la solución es obviamente la participación directa. Es decir, no se busca resolver los problemas de la representación, sino sustituir mediante la participación ese mecanismo dañado. Sin embargo, esa idea sólo incrementa la dimensión del problema. Un fundamento básico de la democracia como sistema político consiste en la posibilidad de elegir: las elecciones no son otra cosa que establecer las condiciones para que toda la ciudadanía pueda escoger entre las opciones de gobierno que se proponen. Con frecuencia se aduce que ese sistema se pervirtió, entre otras causas, porque las campañas se sumergen en trucos mediáticos que hacen difícil que el electorado pueda elegir sanamente un programa de gobierno. La cuestión es que resulta obvio, por las experiencias (PT en Brasil, Frente Amplio en Uruguay, por citar algunas), que esa dificultad efectiva no es insuperable. Pero, además, el punto es saber si se debe trabajar por sanear los mecanismos de representación o más bien dejarlos caer.

Afortunadamente, se ha producido en la región una tendencia constructiva con dos componentes: por un lado, la revalorización de la democracia y, en relación con ello, la comprensión de que el fortalecimiento de la democracia tendrá lugar mediante la articulación entre representación y participación. No obstante, es necesario reconocer que ambos procesos no se han desarrollado plenamente.

La revalorización de la democracia todavía tiene lugar desde una perspectiva principalmente instrumental. Tanto desde la derecha como desde la izquierda, la democracia es vista como el mejor sistema actual para conseguir los respectivos propósitos programáticos. El avance decidido hacia la consideración de la democracia como un bien no sólo instrumental sino sustantivo, todavía no se ha dado plenamente. La tesis del Secretariado General de Naciones Unidas de que el desarrollo de los pueblos no es sostenible sin sistemas políticos democráticos, aún no ha calado plenamente en la región. Todavía persiste, de una forma u otra, la idea de que lo crucial es la lucha contra la pobreza y que la democracia política es algo secundario, llegará por añadidura o es un lujo del Norte. Sin embargo, debería ser evidente que el desarrollo humano es una moneda de dos caras; o, como dijo Przeworski (1995), el desarrollo humano es una cuestión bastante oral: poder comer y poder hablar (y ninguna de ellas es sostenible sin la otra).

En cuanto al consenso reciente acerca de que la consolidación de la democracia se acentuará mediante una articulación sinérgica de representación y participación, puede afirmarse que éste apenas ha pasado de ser una especie de conclusión general, si bien alcanzada muchas veces sobre la comprobación empírica de los procesos participativos. El pasado año, durante el Congreso del CLAD en Guatemala, la posición creciente de articular representación y participación no presentaba experiencias de alto desempeño, y más bien existía la percepción de que esa articulación constituía todavía un reto. Desde luego, esa conclusión no avanzará mientras se mantengan visiones de la participación como unguento mágico, capaz de sanarnos de cualquier mal político o económico (como se aprecia en un artículo de la edición N° 37 de esta revista).

Sobre políticas públicas

Aunque es menor que en el caso del sistema político, también existe un alto grado de indefinición y sobreentendidos en torno a la idea de política pública. Por ejemplo, el mencionado informe del BID (Stein ...[et al], 2006) describe profusamente las características y atributos de las políticas públicas, pero no acota con claridad qué entiende por esa categoría. Su lectura apunta a una comprensión amplia y difusa de lo que es una política pública, que incluye desde la legislación a la adopción de decisiones puntuales por parte de un gobierno.

Sin embargo, esa visión se corresponde mucho más con la tradición política estadounidense que con la tradición europea o latinoamericana. Algo sobre lo que regresaremos más adelante. En efecto, la percepción regional de lo que es una política pública confiere a este concepto mayor entidad en sí

mismo: no se equipara a una legislación, ni tampoco a una decisión puntual de gobierno.

Una política pública no es una ley en el medio latinoamericano, precisamente porque esta última no tiene la perspectiva posibilista y flexible que tiene una política. La norma es taxativa y de obligado cumplimiento. Es cierto que la normativa puede establecer el fundamento obligatorio de una política pública y, en ese sentido, determinarla. Pero no siempre y no necesariamente. Esta diferencia entre ley y política pública, un tanto evidente en el medio latinoamericano, tiene la mayor importancia cuando se piensa en el protagonismo institucional. No por casualidad el informe del BID considera a los presidentes y los parlamentos como los centros de las políticas, perdiendo la idea más regional de Poder Ejecutivo (presidente, gobierno, administración pública).

Tampoco se asocia en el medio latinoamericano (ni en el europeo o de otras regiones) la idea de política pública a una o varias decisiones puntuales del parlamento o del gobierno. Es cierto que las PP pueden ser formales o informales, explícitas o tácitas, por lo que una decisión estratégica o una serie de decisiones puntuales pueden estar definiendo una determinada política pública. Pero en América Latina, la idea de política pública se asocia más a una acción pública sostenida y de carácter estratégico, que, la mayoría de las veces, tiene una formulación explícita. Así, cuando un gobierno latinoamericano dice que formulará una política de salud o que existen 23 políticas públicas vigentes, de tipo sectorial o transversal, se está refiriendo a esa idea más concreta de lo que es una política pública.

Puede afirmarse que existe una noción general de política pública en la región que se describiría como una acción o conjunto de acciones, con vocación estratégica, realizadas por los poderes públicos y sus distintas instituciones, con participación ciudadana, que buscan cambiar la realidad social en un determinado sentido.

Incluso puede avanzarse hacia una definición más estricta de lo que se entiende en la región por política pública, sobre todo cuando ésta alcanza un cierto grado de formalización y explicitación. Así, la política pública sería un conjunto de principios, objetivos, marco situacional e institucional, que establece estrategias, áreas, componentes y lineamientos para una acción o intervención de los poderes públicos. Esta acepción estricta, que refiere sobre todo al *qué* se pretende, puede ampliarse para incluir el *cómo* se quiere hacerlo. En tal sentido, además de lo anterior, si la política viene acompañada de un Plan de Acción, entonces incluye los instrumentos, indicadores, metas, acciones estratégicas que concretan los lineamientos generales de la política (acepción amplia).

Ciertamente, tanto la noción general como una definición más estricta no sólo refieren a la intencionalidad de la política o al cuadro de sus actores, sino que señalan con claridad la responsabilidad de los poderes públicos en última instancia. En pocas palabras, es algo un poco más concreto que una descripción procesal de lo que es una política pública. Un planteamiento que aparece, por ejemplo, en el caso del mencionado informe del BID, donde se afirma: “Este marco conceptual considera a las políticas públicas como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo” (Stein ...[et al], 2006: 15). Siendo ésta la única definición de PP que puede encontrarse en el informe, resulta interesante comprobar cómo no hay asignación de responsabilidad pública de las políticas, entre otras ausencias.

El informe del BID tiene mayor rigor cuando describe las características generales de una PP mínimamente consistente. Esas características generales serían:

- Estabilidad.
- Adaptabilidad.
- Coordinación y coherencia.
- Calidad de la implementación y efectiva aplicación.
- Orientación al interés público.
- Eficiencia.

No obstante, dado el énfasis que pone el informe en los procesos de elaboración de políticas, podría señalarse con más detalle las características que deben acompañar a tales procesos para que

tuvieran un alto grado de consistencia. Habría que distinguir entre: a) consistencia diagnóstica y propositiva básica; b) consistencia estructural; y c) consistencia proyectiva.

La primera buscaría reconocer si los elementos de la estrategia de intervención parten de una identificación adecuada de los problemas a resolver (diagnóstico) y una respuesta básica inicial a los mismos. En este ámbito se pondría atención en:

1. *la relevancia* de los problemas priorizados para su resolución;
2. *la pertinencia* de los objetivos que darían respuesta a esos problemas;
3. *la existencia o no de líneas basales* que permitan la elaboración concreta de metas;
4. *la consignación de un cuadro de actores relevantes* que deberían participar en el proceso y el grado de consenso que puede obtenerse entre ellos.

La consistencia estructural refiere al rigor en la formulación técnica y la coherencia y articulación que tienen los distintos elementos de intervención de la política que se trate. En este plano, adquiriría relevancia:

1. *la adecuada formulación técnica* de cada uno de los elementos de intervención (objetivos, acciones, metas);
2. *la coherencia interna* que tiene la estrategia en términos de fines y medios, y la articulación entre los distintos elementos de intervención;
3. *la coherencia externa* en relación con otras políticas, programas y proyectos, así como con la normativa vigente;
4. *la adecuada asignación de responsabilidades* específicas para el cumplimiento de metas, establecida en términos de negociación y consenso.

La consistencia proyectiva busca reconocer, en la medida de lo posible, si los propósitos de la política pueden desarrollarse en el futuro. En este campo, adquiere importancia:

1. *la viabilidad* que pueda preverse en cuanto a las acciones y las metas de la política;
2. *la eficacia*, que busca identificar el posible efecto de las medidas;
3. *la sostenibilidad* de la estrategia y los factores que la condicionan;
4. *la evaluabilidad* de dichos efectos de forma sencilla pero rigurosa.

Puede afirmarse que si se logra consistencia diagnóstica, estructural y proyectiva en el proceso de formulación de la política, existe alta probabilidad de que la política se formule adecuadamente, especialmente si ello se hace de manera formal y explícita (generalmente mediante un documento escrito de política pública).

Podrían identificarse varios tipos de PP, según su ámbito de aplicación, su temporalidad, los poderes del Estado que intervienen o el tipo de participación y relación con la sociedad civil. Así, suelen distinguirse entre políticas generales, transversales y sectoriales. Las primeras se refieren a las políticas que abarcan varias o el conjunto de las políticas sectoriales y transversales, como las Políticas (o Planes Nacionales) de Desarrollo, Lineamientos Generales de Gobierno, etc. Las políticas transversales son aquellas que teniendo objetivos específicos, afectan o atraviesan otras políticas sectoriales; lo son, por ejemplo, las políticas de medio ambiente, de género, etc. Las políticas sectoriales son aquellas que refieren a un determinado sector de actuación de los poderes públicos, como salud, educación, energía, etc. En algunas oportunidades, las políticas transversales tienen también una perspectiva sectorial, especialmente cuando se enfocan hacia un segmento poblacional. Esto puede suceder con las políticas de género, cuando quedan referidas enfáticamente a la población femenina.

Las políticas públicas en el sistema político

Como se apuntó anteriormente, existe una percepción creciente de que las PP son realmente un producto del sistema político. Y que una de las consecuencias de ello es precisamente que la determinación de la PP debe referirse a las características propias del sistema político que se trate. Uno de los mensajes principales del informe del BID consiste en subrayar esta consecuencia: “Uno de los

peligros que puede correrse al propugnar la acción de recetas universales -y una de las motivaciones fundamentales de este informe- es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país” (Stein ...[et al], 2006: 7).

Sobre la base de este consenso, parece necesario reconocer el cuadro de actores y escenarios del proceso de formulación de políticas que tiene lugar en América Latina, para captar cómo operan esos actores en términos de instrumentos del desempeño de los sistemas políticos. También es preciso observar cómo esos elementos operan en tanto que factores que afectan la formulación, ejecución y evaluación de las PP. Por cierto, el informe del BID realiza ese análisis, pero omite algunos procesos nodales de los sistemas políticos.

Dos de dichas omisiones me parecen más graves. La primera guarda relación con la ausencia explícita de referencia al momento fundante de los sistemas políticos democráticos, aquel en el que se eligen las autoridades de gobierno. La otra refiere a un problema más operativo pero no menos importante del procesamiento de las PP: la necesidad de su armonización.

El primer asunto se relaciona con la reflexión que, en torno al sistema político, se hizo anteriormente sobre ciudadanía, representación y participación. En efecto, un escenario de formulación de PP se establece mediante un juego de diversos actores, pero con posterioridad a la constitución legítima de un gobierno. Ahora bien, hay que ser conscientes de que ése es un modelo específico, que da protagonismo a la relación entre poderes públicos y grupos organizados y deja en último plano a la ciudadanía propiamente dicha. La elaboración de las PP se realiza entre los grupos interesados sin relacionarse estrechamente con los programas de gobierno debatidos durante las elecciones. En realidad, a ese modelo se refiere fundamentalmente el informe del BID.

Sin embargo, existe otro escenario, que, ciertamente, supone un gran reto para la consolidación democrática de la región. Significa el reconocimiento explícito de que la matriz fundante de las PP debe relacionarse estrechamente con el programa de gobierno que acompaña la elección de legítimas autoridades. Es decir, que buena parte de los fundamentos de las distintas PP que pueda proponer o impulsar un gobierno, proceden del conjunto de propuestas y promesas electorales. Por supuesto, ello no significa que durante el período de gobierno no pueda impulsarse alguna política pública no prevista, o que las propuestas del programa electoral no necesiten un afinamiento político y técnico (que entonces sí necesitará de la participación del conjunto de actores involucrados). Pero si se desconecta la matriz general de las PP del acto de elección soberana, se estará contribuyendo a profundizar dos graves problemas que tiene la democracia en América Latina.

El primero de ellos es que se estará vaciando de contenido programático el acto de elegir autoridades legítimas. Es decir, las elecciones necesitarán cada vez menos de la capacidad de discernimiento de los ciudadanos y ciudadanas, y se referirá cada vez más a la videopolítica. Pero si el programa electoral es cada vez más un factor que importa en la elección de autoridades, entonces resulta difícil comprender cómo no va a ser la fuente básica de las PP.

El segundo de los graves problemas refiere a la cuestión del cumplimiento o no de las propuestas realizadas en la campaña electoral. En efecto, si las PP no refieren al contenido del programa de gobierno planteado a la ciudadanía en la campaña electoral, existirá muy poca necesidad de cumplir las promesas electorales. Y entonces, las PP, desconectadas de las propuestas electorales, quedarán exclusivamente al juego de los actores involucrados en cada una de ellas. Como se sabe, el problema del incumplimiento de las promesas de campaña es uno de los factores clave que han deteriorado los fundamentos de la representación política en la región. Pero, además, significa un desconocimiento del papel fundamental que juegan las decisiones del conjunto de la ciudadanía. La elección de las mayorías ciudadanas no tendrá efecto alguno sobre las líneas de actuación del futuro gobierno, es decir, sobre buena parte de las PP que se desarrollen.

La consolidación de la democracia en la región pasa por conectar el acto soberano de elegir con las líneas de trabajo del gobierno electo. Ello incrementará la posibilidad de rendir cuentas y la calidad de la ciudadanía. Pero esas líneas de trabajo del gobierno electo se convertirán, en general, en sus

políticas públicas, si es que de verdad se trata de gobernar por PP y no como rehenes de la coyuntura o en respuesta a las ocurrencias de los actores políticos. Y esa conexión estrecha entre programa de gobierno (electo) y políticas públicas debe plantearse explícitamente cuando se habla de la política de las políticas públicas. No hacerlo así, refleja una visión que pertenece al escenario antes mencionado o bien a seguir aumentando la colección de sobreentendidos, algo que corre alto riesgo de producir equívocos. Y algunos autores sostienen que las principales dificultades de implementación de las PP están referidas a problemas conceptuales de origen (Roth Deubel, 2006).

El otro olvido del informe del BID se refiere al tema de la armonización de las PP. Dicho informe describe abundantemente las características de una adecuada política pública. Pero su lectura da a entender que si las PP son adecuadas se armonizan automáticamente por sí mismas. Claro, avanzar en esta dirección significa dar entrada de nuevo a la importancia de la planificación pública. Ésta parece ser la razón por la que falta en el informe un capítulo sobre planificación y PP.

Sin embargo, el retorno de la planificación pública parece inevitable si de verdad retorna la política, lo público, el Estado. Tras el abandono que se produce en los años 80 del modelo *cepalino* de planificación, basado en entidades centrales y con cierta rigidez estructural, no se produce una flexibilización productiva de los sistemas de planificación, sino un modelo de planificación mucho más difuso, cuando no políticamente irrelevante. De esta forma, en muchos países de la región (como en el triángulo norte de Centroamérica) la destrucción o el debilitamiento de las entidades de planificación se corresponden con la inexistencia de un modelo de planificación nacional estable. Cada gobierno decide su modelo de planificación, sin continuidad institucional en el mediano plazo. No es necesario abundar acerca de la necesidad de un sistema de planificación flexible que permita dar seguimiento a las PP y, sobre todo, facilite su armonización, de tal suerte que la gestión pública aumente sinérgicamente su eficacia. Por decirlo en palabras de un presidente latinoamericano, que no es precisamente un izquierdista radical: “No hay desarrollo sin planificación”. Ese fue el lema del discurso de Oscar Árias con motivo de la presentación del Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica en enero de 2007.

Una posible razón que explica la perspectiva parcial del Informe del BID tiene relación con el tema apuntado anteriormente referido a la tradición política estadounidense, en comparación con la de otras regiones del mundo. La lectura del mencionado informe da la sensación de estar inscrita fundamentalmente en la primera. A este respecto, existe una cierta confusión en relación con las semejanzas y diferencias existentes entre Estados Unidos y el resto de los países de la región (incluyendo Canadá). Con frecuencia se piensa que la similitud existente en términos de forma de gobierno puede extenderse al resto del sistema político; algo que definitivamente no es correcto. El informe del BID parece caer en esa orientación. Por ejemplo, afirma: “Si bien todos los países latinoamericanos de habla española y portuguesa que se consideran en este informe han adoptado una forma presidencial básica de gobierno similar a la de Estados Unidos, existen diferencias considerables con respecto a las facultades relativas que confiere la constitución a los poderes Ejecutivo y Legislativo” (Stein ...[et al], 2006: 47).

Desde luego, estas diferencias considerables siguen inscribiéndose en “la forma presidencial básica del gobierno similar a los Estados Unidos”. Pero ése es el origen de la confusión, porque siendo cierto que América Latina adquirió una forma de gobierno similar a la de los Estados Unidos, la diferencia es radical en términos de sistema político. El sistema político norteamericano no se basa en el juego decisorio de las mayorías. Su sistema electoral así lo confirma. La fórmula restrictiva de los colegios electorales permite la elección de presidentes por menos del 50% de los posibles electores, algo que en otras regiones del mundo se considera un grave problema del sistema político. Incluso en las leyes electorales de muchos países latinoamericanos se establece un límite por debajo del cual se considera no válida una elección. Pero, en términos generales, las sociedades latinoamericanas restan legitimidad a elecciones con una participación ciudadana reducida. El valor del juego de la participación política mayoritaria como fundamento del sistema político, se mantiene vigente en América Latina. Y lejos de suavizarlo, conviene fortalecerlo.

Ahora bien, ello debe guardar correspondencia con la formulación de políticas públicas. El escenario estadounidense, de juego de minorías influyentes, no debe ser el modelo a la hora de pensar los procesos de elaboración de PP en América Latina; sobre todo, si se está convencido de que hay que evitar las recetas universales. Pero parece que en éste y en otros asuntos, la ciencia política norteamericana, correspondiente a una determinada tradición política, influye excesivamente en la visión conceptual que tienen muchos organismos internacionales, aunque sólo sea porque su sede central se encuentra en Washington o en New York. La ciencia política latinoamericana, los actores regionales y las instituciones públicas, deberían prestar atención a este sutil pero efectivo traslape, por cuanto sus consecuencias van más allá de lo académico: afectan el análisis político que luego se ofrece como referencia para la acción pública en la región.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Porrúa.
- Arriagada, Irma (2006), “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, N° 119).
- Bottomore, T. (1973), *Las clases en la sociedad moderna*, Buenos Aires, La Pléyade.
- Dahl, Robert A. (1985), *Análisis político moderno*, Madrid, Ediciones Fontanella.
- Easton, David (1953), *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf.
- Gomáriz, Enrique (1977), *El Estado en las formaciones sociales dependientes: el caso de América Latina*, Lisboa, Presencia.
- _____ (1997), “La crisis de las ciencias sociales en el Norte y América Latina: un estudio comparado”, San José, FLACSO (Cuadernos de Ciencias Sociales).
- _____ (2001), “La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI”, San José, Fundación Friedrich Ebert (Documentos de Trabajo).
- Gramsci, Antonio (1981), “Escritos políticos”, en *Cuadernos Pasado y Presente*, N° 54, Buenos Aires.
- Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (coords.) (1989), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Stein, Ernesto ...[et al] (eds.) (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina; informe 2006*, Washington, BID, Harvard University, Editorial Planeta.
- PNUD (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina*, New York, PNUD.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*, New York, Cambridge University Press.
- Roth Deubel, André-Noël (2006), *Políticas públicas*, Bogotá, Ediciones Aurora.

De la evaluación por productos a la evaluación por resultados e impactos: análisis de las experiencias recogidas del proyecto de modernización del Estado argentino *

Edgardo Mosqueira Medina

1. Introducción

Las reformas promovidas por el Consenso de Washington estuvieron centradas en introducir mejoras en materia de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales¹. Más allá de los resultados positivos que ellas generaron para superar la crisis de la deuda que afectó severamente a nuestro continente durante la década de los ochenta, hoy en día existe un consenso generalizado en la insuficiencia de las mismas para resolver los problemas de pobreza y distribución del ingreso. En “La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe” (Burki y Perry, 1998a) se anunciaba ya la necesidad de implementar un conjunto de reformas complementarias dirigidas a atacar el problema de la pobreza, muchas de las cuales tenían naturaleza institucional.

En esa misma línea, el Banco Mundial publicó en 1998 el estudio “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional”, cuyo principal objetivo fue describir la naturaleza de estas reformas institucionales adicionales requeridas. En este estudio se discutía la necesidad de replantear el modelo de administración pública en América Latina con el fin de sustituir el “modelo jerárquico” por el modelo de la “Nueva Administración Pública”. Entre las herramientas del nuevo modelo se resaltaba la manera en que los gobiernos de países avanzados estaban probando modificar la forma de realizar sus negocios: “Hay un movimiento de nuevas ideas que se concentran en el mejoramiento del desempeño, trasladando el énfasis desde el control de los insumos al control de los productos, permitiendo así una mayor discreción gerencial y la promoción de mayor transparencia y responsabilidad” (Burki y Perry, 1998a: 140).

Refiriéndonos al caso de Argentina, se puede observar que el país ha mostrado una notable recuperación económica a partir de la crisis de 2001. Conjuntamente con las medidas de naturaleza económica desplegadas en los últimos años para generar dicha recuperación, se han ido ejecutando un conjunto de medidas de corte institucional que podrían constituirse en cimientos sólidos para la mejora de la gobernabilidad en sus principales aspectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad del Estado.

Estas medidas de corte institucional coinciden con algunas de las principales recomendaciones del documento “Más allá del Consenso de Washington”, al estar relacionadas con la necesidad de mejorar la administración pública e incluir el desarrollo de herramientas de gestión pública de diversa índole y su aplicación progresiva mediante programas piloto. La implementación de este conjunto de herramientas ha logrado alcanzar un estado de desarrollo tal que permitiría hoy a Argentina enfrentar el reto de producir un cambio radical en el funcionamiento y operación de la función pública. Argentina cuenta actualmente con las condiciones para dar inicio al cambio del modelo de administración pública centrada en los procesos, por un modelo de administración pública por resultados e impactos. Ello podría culminar en la instauración de una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia guiada por la efectividad del sector público.

Este documento presenta un análisis general de este proceso desarrollado por el gobierno federal argentino, con particular énfasis desde el año 2003, así como sugiere algunas de las principales condiciones pendientes de desarrollo para instaurar exitosamente este nuevo modelo de administración pública.

Recibido: 12-08-2006. Aceptado: 15-01-2007.

* Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Con este fin emplearemos como hoja de ruta para el análisis propuesto parte de la metodología descrita en el documento “Fortalecimiento de la capacidad de evaluación”, elaborado por Mackay (2000); las principales conclusiones y experiencias extraídas en la conferencia “Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe” realizada en el año 2005 (May ...[et al], 2006)²; y el documento “Good Practice Government Systems for M&E: the Cases of Chile and Colombia”, elaborado por Mackay (2006).

2. Antecedentes del proceso de modernización iniciado en el año 2003

Los cambios más sobresalientes de la gestión pública argentina ante la opinión pública se han centrado en la notable recuperación del país tras la grave crisis económica y social de los años 2001 y 2002. El crecimiento anual promedio del 9% del Producto Interno Bruto (PIB) durante los tres últimos ejercicios es reconocido como el producto de un efectivo manejo macroeconómico que ha permitido generar superávits fiscales, reestructurar buena parte de la deuda pública vencida y mantener el crecimiento de las exportaciones mediante un tipo de cambio competitivo. Ello ha causado impacto en las tasas de pobreza y desempleo, que han caído. Entre los años 2004 y 2005, la pobreza urbana se redujo del 48% a 33,8%, y el desempleo, del 17,7% a 11,4%. Sin duda, estos resultados no son todo lo que el gobierno pretende, pero han ayudado sustancialmente a recuperar la confianza de los ciudadanos en el Estado. En este sentido, los datos iniciales correspondientes al año 2006 refuerzan la tendencia mencionada hacia el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los índices de pobreza y empleo³.

No obstante los resultados positivos obtenidos, el gobierno ha mostrado evidencias de ser consciente de la necesidad de realizar muchas reformas adicionales, no solamente en aspectos económicos, sino principalmente en la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto a nivel nacional como subnacional. El desarrollo e implantación mediante proyectos piloto de algunas herramientas de gestión pública, como los programas “Cartas Compromiso con el Ciudadano”, Gobierno Electrónico, Compras Estatales, y el desarrollo del “Sistema de Información Gerencial” (SIG), fueron confirmando en la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno argentino (JGM) la situación de debilidad en algunas áreas de gestión de la administración pública nacional y la necesidad de contar con mejores herramientas de planificación, coordinación, monitoreo y evaluación de los programas públicos. Algunas evaluaciones realizadas por la JGM, como la presentada en el documento “Proyecto de Modernización del Estado 2007-2010” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006b) han servido también para confirmar la existencia de disfuncionalidades en la operación de la administración pública que ameritan la profundización de las reformas propuestas por el gobierno argentino.

Estas disfuncionalidades e ineficiencias se reflejan también en los resultados exhibidos en los índices de gobernabilidad de Argentina. La fragmentación de los objetivos del gobierno y el mantenimiento de áreas del sector público ajenas a la nueva visión de la administración pública han debilitado la efectividad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Ello se ve reflejado en índices de gobernabilidad importantes, como la Efectividad del Gobierno, que aún se mantiene bajo en comparación con otros países de la región (ver Tabla N° 1) y no ha mostrado grandes avances después de la crisis (ver Tabla N° 2)⁴. También en la Percepción de la Corrupción -índice elaborado por Transparencia Internacional- se evidencia un modesto avance por parte de Argentina, desde el puesto 109 (con un índice de 2,5) en el año 2004 al puesto 98 (con un índice de 2,8) en el año 2005, sobre un total de 159 países considerados (ver Tabla N° 3)⁵.

Tabla N° 1
Indicadores de Gobernabilidad
Argentina: Comparación con otros países de la región. Año 2004

País (2004)	Efectividad del Gobierno	Estado de Derecho	Control de la Corrupción	Voz y Rendición de Cuentas
Argentina	-0,24	-0,72	-0,50	+0,46
Bolivia	-0,52	-0,59	-0,86	-0,02
Brasil	+0,08	-0,34	-0,05	+0,33
Chile	+1,30	+1,21	+1,39	+1,05
México	-0,07	-0,38	-0,28	+0,31

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005).

Tabla N° 2
Indicadores de Gobernabilidad
Argentina: Trayectoria del período 1998-2004

Indicador	1998	2002	2004
Efectividad del Gobierno	+0,34	-0,40	-0,24
Estado de Derecho	+0,06	-0,87	-0,72
Control de la Corrupción	-0,29	-0,81	-0,50
Voz y Rendición de Cuentas	+0,30	+0,02	+0,46

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005).

Tabla N° 3
Índice de Percepción de la Corrupción
Argentina: Situación respecto al total de 159 países evaluados. Año 2005

País	Puesto	Índice
Chile	21	7,3
Uruguay	35	5,9
Brasil	63	3,7
México	66	3,5
Argentina	98	2,8
Bolivia	118	2,5
Haití	155	1,8

Fuente: Transparencia Internacional (2005).

3. Las organizaciones clave para la generación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación

La reforma constitucional, acontecida en Argentina en el año 1994, creó la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Esta nueva jurisdicción fue concebida, según surge del texto constitucional, para la conducción de un conjunto de funciones relacionadas con la planificación, el presupuesto, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas del gobierno. Dichas funciones de la JGM han sido precisadas mediante normas posteriores (por ejemplo, la Ley de Ministerios que rige en el país). Si se observa el cuerpo normativo y constitucional argentino, se puede establecer que los fines asignados al ejercicio de dichas funciones coinciden con los objetivos fundamentales de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, que fundamentalmente incluye las siguientes cuestiones (May

...[et al], 2006; Mackay, 2006):

- Informar la toma de decisiones presupuestarias, suministrando información sobre el desempeño actual o esperado de los programas de gobierno. Ello permite elaborar presupuestos basados en los resultados de la gestión.
- Apoyar la planificación gubernamental mediante la emisión de información que permita el desarrollo de planes nacionales.
- Ayudar al diseño de las políticas y la gestión de los programas públicos, suministrando información sobre su eficacia y eficiencia.
- Apoyar a los ministerios sectoriales y entidades públicas en la gestión de sus responsabilidades.
- Profundizar y mejorar las relaciones de rendición de cuentas de la gestión de los asuntos públicos.

La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene, según se desprende de las normas constitucionales y legales que rigen en Argentina, un rol protagónico en la promoción y el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos. En dicho entendimiento, el papel que desempeñen el resto de las jurisdicciones, como es el caso del Ministerio de Economía y Producción y los distintos ministerios sectoriales, debe definirse a partir del sistema que la JGM instaure en cumplimiento de los mandatos que posee.

Sin embargo, la relativamente reciente creación de la jurisdicción conspira contra el ejercicio efectivo de estos mandatos, en función de que los mismos no han alcanzado aún un nivel de desarrollo suficiente. La función de identificar áreas estratégicas prioritarias es aún débilmente ejecutada en la práctica, a pesar que desde 1996 el Decreto N° 928 ordenó a los organismos públicos el diseño de un plan estratégico “que esté orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos, asegurando la transparencia de la gestión”.

El rol del Banco Mundial

La Nación Argentina y el BIRF suscribieron en junio de 2000 una Primera Enmienda al Convenio de Préstamo 4423-AR, de asistencia técnica para la profundización del diseño y la preparación de un Programa de Modernización de la Gestión. Por medio de ella se formuló, en el marco del proyecto financiado, un componente destinado a proveer asistencia técnica y capacitación al Estado para diseñar un proyecto de modernización del sector público nacional basado en los siguientes aspectos: a) reformas sistémicas; b) reformas en agencias clave; y c) reformas estratégicas. En noviembre de 2001 se dictó el Decreto N° 1490 que aprobó una Segunda Enmienda al Convenio de Préstamo 4423-AR, cuyo propósito fue implementar en el período 2001-2003 reformas en la macroestructura del sector público, reformas sistémicas a través de la implementación de un nuevo modelo de gestión, reformas en agencias clave y apoyo a la reforma de los gobiernos provinciales. La segunda enmienda modificó el nombre del Plan, que pasó a denominarse Proyecto de Modernización del Estado.

A la luz de las conclusiones obtenidas del seguimiento y evaluación del Proyecto, en el año 2004 se propuso una adecuación y adaptación de la estructura de los componentes que incluyera los cambios registrados luego de las experiencias recogidas durante la implementación inicial. El Decreto N° 392/2006 aprobó el modelo de Tercera Enmienda al Convenio de Préstamo 4423-AR, la actualización de los objetivos y alcances del proyecto, la ampliación de la fecha de cierre de la ejecución hasta fines de 2006, la aplicación de normas de adquisiciones y consultoría del BIRF, la aplicación de nuevos indicadores de seguimiento del desempeño del Proyecto y la incorporación de una nueva parte, destinada a permitir la ejecución de una serie de actividades vinculadas con la Fase 2 del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, que funciona en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Este proyecto ha sido la base del apoyo financiero y de la asistencia técnica mediante la que el

Banco Mundial viene contribuyendo al desarrollo de las áreas de modernización que se describirán en este documento.

4. El comportamiento institucional del Estado en Argentina

Teniendo claro el rol prioritario de la JGM, resulta pertinente preguntarse si existen en Argentina otras condiciones institucionales, más allá de los mandatos derivados del marco constitucional y normativo, que faciliten la instauración de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la gestión del gobierno. Para ello se pretende analizar algunos componentes de lo que podríamos llamar la demanda por un Sistema de Monitoreo y Evaluación. El análisis refiere fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- Determinar si existen incentivos y comportamientos adecuados en la administración pública nacional, en el Congreso Nacional y en los distintos sectores relevantes de la sociedad civil, para hacer funcionar en la práctica un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la gestión del gobierno.
- Definir si el sistema de toma de decisiones presupuestarias y de gestión administrativa plasmado en las normas es el que realmente opera, y si la implementación del mismo permite y favorece la instauración de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.
- Definir si los procesos de toma de decisiones están abiertos a ser afectados por un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Los incentivos

En nuestra opinión, algunas de las principales reformas que se vienen desarrollando en la administración pública nacional argentina han establecido incentivos muy poderosos para transitar hacia un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Las reformas que se impulsan desde la JGM, dirigidas a crear herramientas de gestión pública modernas, han implicado algunos avances en la creación de mayores y mejores condiciones para la transparencia en la ejecución de los programas de gobierno y en la rendición de cuentas en Argentina. Las autoridades del gobierno y la ciudadanía han comenzado a entender que dichos mecanismos están permitiendo mejorar la relación Estado-ciudadano por medio de la información, el compromiso de lograr ciertos niveles de prestación de los servicios, y la vigilancia ciudadana de las autoridades y gerentes públicos sobre los resultados de la gestión.

Difícilmente es posible y, por cierto no sería deseable, dejar atrás algunos de estos avances que han logrado establecer un primer nivel para una nueva cultura de evaluación/rendición de cuentas en Argentina. Estos avances constituyen un poderoso incentivo para continuar y profundizar el camino emprendido. Seguidamente reseñamos algunas de las políticas ejecutadas en dirección a implementar una cultura de gestión moderna.

- El Programa “Carta Compromiso con el Ciudadano”. Esta iniciativa ha establecido cimientos importantes en la dirección marcada, incluyendo la difusión de la información sobre los servicios prestados por las entidades y el monitoreo de estándares públicos de prestación de los servicios, que son evaluados permanentemente. A la fecha, 43 entidades públicas han efectuado su compromiso de lograr dichos estándares. Una cuestión importante que merece resaltarse es que los compromisos realizados están ligados al presupuesto asignado a las jurisdicciones que los formulan. Las entidades públicas alcanzadas por este programa representan el 75% de las jurisdicciones de gobierno y el 85% de los beneficiarios o usuarios de servicios de la administración pública nacional. A través del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano se han establecido estándares para el 90% de los servicios claves prestados por el gobierno federal, que afectan a 25 millones de usuarios o beneficiarios. Por otra parte, el 95% de las entidades han formulado páginas en la red Internet para dar información sobre los servicios y, en no pocos casos, para la formulación de trámites en línea.

- El Programa de “Gestión por Resultados” ha promovido que las entidades públicas establezcan planes estratégicos ligados a sus presupuestos y planes operativos. Actualmente merece

destacarse que 43 agencias de gobierno cuentan con planes estratégicos formulados; cinco entidades han realizado diagnósticos de sus operaciones y han propuesto reformas a las mismas, y se han implantado sistemas de información para la evaluación de programas públicos, incluyendo prototipos de paneles de control y herramientas de formulación presupuestaria en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como también una metodología para la evaluación de programas y sus impactos en el Ministerio de Desarrollo Social.

- En el marco del Programa de “Gobierno Electrónico” se ha desarrollado un plan nacional por el cual más de 700 trámites clave pueden ser conocidos por los usuarios a través de Internet, y se ha desarrollado el portal www.argentina.gov.ar para proveer información en línea sobre la organización y servicios prestados por el gobierno federal.

- El Programa “Argentina Compra” desarrolló el sitio www.argentinacompra.gov.ar, que permite el seguimiento de los procesos de compras y contrataciones del Estado a través de la red Internet.

Además de los logros reseñados, las mejoras logradas en la gestión de ciertas entidades clave, como los organismos recaudadores, fundamentalmente en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), o los prestadores de servicios, por ejemplo en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), han sido producto de reformas que incluyen elementos de monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos en términos de la recaudación fiscal y de los servicios prestados. Entidades de esta envergadura en Argentina cuentan ya con varios años de implementación de herramientas como la Carta Compromiso con el Ciudadano, lo que les permitió establecer cimientos importantes para el desarrollo de un sistema más sofisticado de monitoreo y evaluación.

Finalmente, también es pertinente mencionar el Decreto N° 1172/2003, mediante el cual se establece que para lograr el saneamiento de las entidades debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a aquellos que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración. El citado instrumento normativo dispone que el derecho de acceso a la información pública es un prerequisite de la participación, que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas, al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones adoptadas para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.

El proceso presupuestario formal y el real

El reporte “Argentina: reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público”, elaborado por el Banco Mundial (2003), presenta algunas de las principales limitaciones del proceso presupuestario. Atendiendo a dicho informe se resaltan a continuación algunas de las limitaciones en los procesos y el marco presupuestarios que requerirían ser corregidas para arribar a una etapa de desarrollo que garantice la instauración exitosa de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la gestión de gobierno.

A pesar de los grandes avances registrados en materia de reforma de los sistemas de administración financiera y procedimientos presupuestarios, persiste en la práctica de la administración pública argentina un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de las políticas y los resultados que se obtienen de ellas. Esta brecha es evidente en lo que se refiere a la gestión macroeconómica, al desempeño fiscal agregado, y a la calidad y eficacia del gasto público e integridad del presupuesto.

El proceso presupuestario formal y las reformas instauradas en los últimos años han mejorado considerablemente la transparencia. Sin embargo, este sistema formal se ve afectado por algunas prácticas no previstas en él. Por ejemplo:

- las metas de gasto establecidas durante la etapa de la preparación del presupuesto son fijadas

de arriba hacia abajo, con intervención de la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción, y la Jefatura de Gabinete de Ministros. La intervención de las unidades ejecutoras del presupuesto en la fijación de estas metas es limitada, aunque algunos avances importantes se están dando, como es el caso de las herramientas de formulación del presupuesto diseñadas por la JGM y aplicadas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social;

- en numerosas ocasiones, las decisiones importantes sobre política de gasto se producen fuera del proceso de formulación presupuestaria, como parte de iniciativas de las altas autoridades del gobierno y del Congreso. En tal medida, la etapa de formulación del presupuesto no cumple la función de ser la oportunidad en la cual se definen las prioridades y políticas nacionales;

- la asignación de fondos durante la ejecución del presupuesto se realiza sobre la base de la disponibilidad de caja, es decir, los desembolsos se realizan no en función del presupuesto sino de la disponibilidad de recursos existentes. El gasto real en el último decenio ha venido fluctuando entre el 75% y el 95% de los gastos presupuestados. Esta situación afecta decisivamente la posibilidad de cumplimiento de los objetivos fijados y las metas correspondientes a los programas que implementan las distintas jurisdicciones de gobierno;

- los planes estratégicos preparados por los ministerios rara vez son empleados para preparar las solicitudes de presupuesto. Los presupuestos de los ministerios están clasificados por programa, pero se trata de clasificaciones no vinculadas con objetivos gubernamentales y no se utilizan para seleccionar actividades que atienden a un mismo propósito. Las unidades ejecutoras recopilan datos sobre el desempeño, pero en la mayoría de los casos se trata de mediciones de la carga de trabajo y no informan de los resultados producidos por la acción gubernamental;

- se generan múltiples rutas de escape al presupuesto, entre ellas se cuentan los fondos especiales para propósitos establecidos, la creación de fondos fiduciarios, el otorgamiento de autonomía financiera, la remoción de cuentas del presupuesto y el uso de decretos de emergencia. Estos esquemas debilitan significativamente la posición fiscal de gobierno, introducen rigidez en la asignación presupuestaria y obligan a una mayor restricción en la porción discrecional del presupuesto.

Un estricto control del gasto discrecional permitirá brindar incentivos para un mejor tratamiento presupuestario y para la protección de la integridad de los programas.

La posibilidad de que el monitoreo y la evaluación de la gestión influyan sobre el proceso de toma de decisiones

Las funciones de evaluación presupuestaria que venía ejerciendo la Dirección de Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Producción, no se han revelado en la práctica como eficaces para el cumplimiento de su finalidad, ya que los resultados de los procesos evaluadores no se han tenido en cuenta al momento de formular o asignar los presupuestos a las distintas jurisdicciones del gobierno en Argentina. La ubicación jerárquica de esta Dirección implica que carece de la autoridad suficiente para que sus acciones adquieran en la práctica carácter vinculante en toda la administración pública (falta de consideración real por los resultados de las evaluaciones). Esta situación está en vías de ser solucionada mediante la implementación del Proyecto de Modernización del Estado, que permite a la Jefatura de Gabinete de Ministros contar con amplias capacidades para asumir el rol con imperio y posibilidad de intervención sobre las distintas jurisdicciones.

En tal sentido, la creación de la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria mediante los Decretos Nos. 624 y 686 del año 2003, dentro de la JGM, constituye un paso importante hacia el objetivo de instaurar funciones reales de coordinación, evaluación y supervisión de la estrategia presupuestaria. Las citadas normativas dotaron a la entidad creada de competencias para coordinar y supervisar el análisis, la formulación y la evaluación de la estrategia presupuestaria; participar en el análisis y evaluación de la distribución de las rentas nacionales y de la ejecución presupuestaria; coordinar la evaluación del gasto, colaborando en el diagnóstico y seguimiento

permanente de su impacto sobre las condiciones de vida de la población; e intervenir en el diseño, ejecución y control del Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto instituido mediante la Ley N° 25.152.

La influencia de la ley de facultades especiales en materia presupuestaria

La modificación del artículo 37 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y del artículo 15 de la Ley N° 25.152 de Responsabilidad Fiscal, propuestas por el Poder Ejecutivo al Congreso, otorgaría a la JGM la posibilidad de modificar los gastos previstos en el presupuesto o modificar su distribución, mientras que dejaría al Congreso la posibilidad de modificar el monto total del presupuesto o del endeudamiento.

El ejercicio de esta competencia por la JGM requerirá de mayores mecanismos de transparencia y control que podrían ser instaurados a partir de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, y de un sistema de elaboración de presupuestos basado en resultados e impactos. La implementación de estas herramientas -cuyos modelos piloto vienen siendo desarrollados y probados por la JGM- se hace hoy más importante. Su uso como insumo principal para la toma de decisiones en materia de asignaciones de gasto y, particularmente, para el ejercicio de esta nueva competencia de reasignación de gastos recibida por la JGM, daría elementos de transparencia a las decisiones e introduciría elementos de eficiencia y efectividad en la definición del gasto.

El ejercicio de estas nuevas competencias hará aun más necesaria la profundización de la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión. Para ello, las experiencias de Chile, Colombia y México, que han implementado herramientas de evaluación independiente de programas públicos serían de mucha utilidad. Una evaluación independiente de programas, coordinada con el Congreso, como sucede en el caso chileno, podría impactar positivamente en la credibilidad del sistema y en la confianza de que las nuevas competencias en materia de gasto dadas a la JGM se ejerzan adecuadamente.

Los sistemas de presupuesto basados en resultados e impactos, así como las herramientas de monitoreo y evaluación, podrían así convertirse en mecanismos que otorguen elementos de transparencia y rendición de cuentas al ejercicio de estas nuevas facultades por parte de la JGM. Ello, además, podría limitar cualquier posibilidad de reasignar gastos sin un análisis objetivo previo, e introduciría un mecanismo de evaluación eficiente de las modificaciones que se formulen al presupuesto.

5. Reformas que apoyan el monitoreo y la evaluación

El Sistema de Información para la Gestión (SIG) desarrollado por la JGM tiene como objetivo facilitar el seguimiento, la evaluación y el control de las políticas públicas, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación estratégica inter e intraministerial. Sus objetivos específicos son: implementar el Tablero de Control; proveer de instrumentos a la máxima autoridad de cada entidad para el seguimiento de los objetivos políticos de su gestión, y evaluar la eficacia de las políticas y la eficiencia de los procesos para alcanzar los resultados esperados.

El SIG se encuentra en plena etapa de desarrollo y ha sido concebido con el fin de subsanar la ausencia de un sistema integral de seguimiento, procesamiento de información y evaluación de políticas sustantivas, así como para sustituir el sistema vigente de preparación ritual de los presupuestos y la deficiente utilización de los recursos públicos debido a la falta de información.

El surgimiento del SIG está estrechamente ligado al proceso de formulación del presupuesto y, en dicha medida, se asemeja a la manera como surgió en Chile⁶. El SIG constituye hoy en día un sistema de autoevaluación y en este sentido se aproxima al sistema de Brasil, que cuenta con tres niveles: una autoevaluación del programa realizada por la institución y el director del programa, una evaluación realizada por el ministerio sectorial, y finalmente otra realizada por el Ministerio de Planeamiento. El

desarrollo de esta herramienta representa un gran avance; sin embargo, el sistema propuesto en Argentina no incluye otros mecanismos complementarios de evaluación ejecutados por entidades independientes como es el caso de las anteriormente referidas experiencias chilena (Evaluaciones de Programas Gubernamentales o EPG) y colombiana (Evaluaciones Externas).

Consideramos que las lecciones dejadas en el proceso de desarrollo por estos dos casos exitosos podrían ser de suma utilidad para el desarrollo del sistema en Argentina. En función de ello, se detallan a continuación algunas de las características principales correspondientes a los casos chileno y colombiano.

Chile: características principales de su Sistema de Monitoreo y Evaluación

El Sistema fue montado gradualmente, de manera incremental durante la última década. Fue diseñado por el Ministerio de Hacienda, que ejerce su administración y uso.

El Sistema cuenta con varios mecanismos de evaluación: Indicadores de Desempeño para todos los programas públicos; Evaluaciones de programas gubernamentales, que consisten en revisiones de escritorio; Evaluaciones de Impacto Rigurosas o a profundidad de programas públicos, y Revisiones Comprehensivas del Gasto, que consisten en revisiones de escritorio de todos los programas públicos que forman parte de un área funcional específica. El modelo argentino no cuenta aún con esta diversidad de mecanismos, pero en su desarrollo gradual podría ir generándolos.

Las evaluaciones son conducidas externamente mediante procesos rigurosamente transparentes que cuentan con gran credibilidad. Ésta es una gran ventaja del Sistema, que coincide directamente con uno de los objetivos fundamentales de la gestión del gobierno argentino consistente en fortalecer la credibilidad de los ciudadanos respecto al Estado.

Los resultados son públicos y se remiten al Congreso. El sistema argentino no contempla esta relación con el Congreso. Sin embargo, y con el fin de dotar de transparencia a las nuevas facultades otorgadas a la Jefatura de Gabinete, resultaría conveniente incluir un mecanismo de coordinación de las evaluaciones con el Congreso y de su ejecución independiente.

El Sistema está estrechamente ligado a las necesidades de información del Ministerio de Hacienda, especialmente para fines del proceso presupuestario. Tomando en consideración los problemas vigentes en el proceso presupuestario argentino, descritos anteriormente, resultaría fundamental que una de las estrategias prioritarias del desarrollo del sistema en Argentina sea la definición de arreglos institucionales con el Ministerio de Economía y Producción, para coordinar el uso de las herramientas que integren el sistema de monitoreo y evaluación.

La información sobre los resultados de gestión es empleada para establecer los objetivos de desempeño de los ministerios. Para el caso argentino también serán requeridos arreglos institucionales específicos que establezcan incentivos y hagan exigible el uso de la información generada.

Se produce una intensa utilización de los resultados obtenidos en el proceso presupuestario y en la formulación de mejoras de gestión en las entidades públicas. Los resultados de las evaluaciones realizadas entre los años 2000 y 2004 generaron los siguientes ajustes a programas públicos: el 25% de los resultados obtenidos implicó ajustes menores, modificaciones o cambio de ubicación de los programas; el 39% generó modificaciones al diseño o a los procesos de gestión de los programas; el 21% implicó un cambio sustancial en el diseño o en los procesos de gestión de programas; el 5% de los resultados generó un cambio de ubicación institucional de los programas; y finalmente, en el 10% de los casos se decidió discontinuar programas con base en las evaluaciones realizadas.

Colombia: características principales de su Sistema de Monitoreo y Evaluación

El Sistema de Monitoreo y Evaluación es administrado por la Dirección Nacional de Planeación (DNP) con fuerte apoyo de la Presidencia de la República.

El Sistema de Programación y Gestión en línea (SIGOB) es utilizado para monitorear y reportar

los avances de los programas en función de las metas presidenciales.

Se ha desarrollado una ambiciosa agenda de evaluaciones de impacto de políticas públicas. La conducción externa de estos procesos de evaluación los dota de una alta credibilidad.

La Dirección Nacional de Planeación provee asistencia técnica a distintos ministerios y entidades públicas para desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación, así como a algunas municipalidades para el uso del sistema de programación y gestión, y para la elaboración de presupuestos basados en resultados.

La Presidencia de la República utiliza intensivamente el sistema de programación y gestión para supervisar a los distintos ministerios mediante objetivos de desempeño, así como también para la rendición de cuentas de la gestión a través del “control social”.

Existen relaciones de cooperación y colaboración mutua entre la Dirección Nacional de Planeamiento y los distintos ministerios, el resto de las entidades públicas y los municipios. Si nos trasladamos al caso argentino, una de las tareas pendientes es el desarrollo de una estrategia y un marco institucional que involucre en el sistema a los gobiernos subnacionales.

Está extendida la formulación de reportes sobre los presupuestos por resultados y existe un esfuerzo por profundizar su desarrollo, tanto al interior del gobierno como a través de procesos de involucramiento de la sociedad civil.

6. Conclusiones

a) La Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina reúne las funciones y prerrogativas legales necesarias para establecer un Sistema de Monitoreo y Evaluación. Un liderazgo fuerte para el desarrollo de las herramientas del sistema y su real utilización es fundamental, como lo demuestran los ejemplos en Chile, a través del Ministerio de Hacienda, y en Colombia, mediante el impulso y apoyo dado por la Presidencia a la Dirección Nacional de Planeación.

b) Aún resulta necesario consolidar progresivamente el marco institucional para resolver posibles funciones superpuestas o no coordinadas con otras instancias de gobierno. Una tarea pendiente es complementar el marco institucional vigente con medidas que:

- establezcan la manera cómo las herramientas del Sistema de Monitoreo y Evaluación argentino serán co-administradas y empleadas por otras entidades para fines del proceso presupuestario, para establecer sus metas de desempeño, para monitorear y evaluar el cumplimiento de dichas metas, y para realizar ajustes a los programas públicos respectivos;

- fijen incentivos claros para el cumplimiento de las normas.

c) Existen incentivos que impulsan la demanda por un Sistema de Monitoreo y Evaluación. Estos se han generado por la instauración de herramientas de gestión pública que han establecido mecanismos de monitoreo de la prestación de servicios y de transparencia en su administración. Es claro que estos incentivos han impactado particularmente en la JGM, por lo que resulta necesario diseñar algunos otros que impacten de la misma manera en las demás entidades públicas.

d) Un Sistema de Monitoreo y Evaluación podría incluir otros mecanismos distintos al SIG, como el de las evaluaciones independientes y externas empleadas en Chile, Colombia y México, para generar la credibilidad de las herramientas que se desarrollen, como elemento clave de éxito del sistema. Estas herramientas ayudarían también a introducir transparencia en el ejercicio de las nuevas facultades dadas a la JGM en materia de reasignación de gastos.

e) Es necesario que los mecanismos informales de elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria se superen y sustituyan por nuevos mecanismos que sean cumplidos por toda la administración pública. Para ello, deben establecerse los arreglos institucionales necesarios para que los resultados y la información arrojados por las herramientas del sistema sean utilizados necesariamente durante el proceso presupuestario.

f) Debe prevenirse la ocurrencia potencial de desencuentros entre la JGM y el Ministerio de

Economía y Producción en lo referido a las distintas etapas del proceso presupuestario, en virtud de la existencia de áreas de acción comunes. En otros países como Colombia fue necesario y difícil lograr una coordinación entre el Ministerio de Finanzas, a cargo de la programación de los recursos, y el Departamento de Planeación, responsable de la evaluación.

g) Se requiere explorar alternativas para incorporar al Sistema de Monitoreo y Evaluación a los gobiernos subnacionales, a través de los cuales se presta una importante parte de servicios públicos.

h) La instauración de un sistema que responda a las características antes descritas introduciría una cultura de transparencia y gestión por resultados que implicaría reducir la posibilidad de conflicto y cuestionamiento político a los poderes de modificación del presupuesto dados a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Notas

¹ Williamson (1990) señala que los diez instrumentos de política propuestos por el “Consenso de Washington” fueron la disciplina fiscal, la priorización del gasto público en educación y salud, la reforma tributaria, las tasas de interés positivas determinadas por el mercado, los tipos de cambio competitivos, las políticas comerciales liberales, la apertura de la inversión extranjera, las privatizaciones, la desregulación y la protección de la propiedad privada.

² En junio de 2005, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo organizaron una conferencia regional con el fin de analizar y aprender de los procesos de institucionalización de mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos. En ella se analizaron los esfuerzos y estrategias institucionales desarrollados por cinco países de la región.

³ Ver <http://www.indec.gov.ar>.

⁴ El indicador de Efectividad del Gobierno combina la capacidad de respuesta evidenciada en la calidad de la provisión de los servicios públicos, la burocracia estatal, la competencia de los agentes o servidores públicos, la independencia de los agentes o servidores públicos respecto a las presiones políticas y la credibilidad del gobierno en la disposición a aplicar las políticas requeridas.

⁵ Datos del informe de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional en el año 2005.

⁶ May, Ernesto ...[et al], 2006.

Bibliografía

Banco Mundial (2003), “Argentina: reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público”, Washington, Banco Mundial (Informe N° 25991-AR).

Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998a), *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial (Serie Puntos de Vista: Estudios de América Latina y el Caribe).

_____ (1998b), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial (Serie Puntos de Vista: Estudios de América Latina y el Caribe).

Halliburton, Eduardo (coord.) (2005), *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: una mirada desde los organismos*, Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión.

Halliburton, Eduardo y Baxendale, Patricia (2001), *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: guía para su implementación*, Buenos Aires, Secretaría para la Modernización del Estado, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina) (2006a), Sistema de información para la gestión; documento de trabajo, Buenos Aires, JGM, mimeo.

_____ (2006b), Proyecto de Modernización del Estado 2007-2010: justificación de la estructura del sub-componente mediante la metodología de casos; documento de trabajo, Buenos Aires,

- Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de la Gestión Pública, mimeo.
- Kaufmann, Daniel; Fraay, Aart; y Mastruzzi, Máximo (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington, Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters%20IV%20main.pdf>.
- Mackay, Keith (2000), “Fortalecimiento de la capacidad de evaluación: guía para el diagnóstico y marco para la acción”, Washington, Banco Mundial. Departamento de Evaluación de Operaciones (Documentos de Trabajo, N° 6).
- _____ (2006), *Good Practice Government Systems for M&E: the Cases of Chile and Colombia*, Washington, World Bank. Independent Evaluation Group.
- May, Ernesto ...[et al] (eds.) (2006), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, Banco Mundial, BID. Evento celebrado en Washington, 6 y 7 de junio de 2005.
- Transparencia Internacional (2005), *Índice de percepción de la corrupción 2005*, Berlín, Transparencia Internacional, http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005/media_pack.
- Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, John Williamson (ed.), Washington, Institute for International Economics.

Institucionalidad, eficacia y desafíos de la democracia

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

El advenimiento de la sociedad y el Estado modernos se inscribe en el horizonte de la democracia que se gesta en el siglo XVIII y que continúa en la actualidad como un sistema de convivencia que acredita capacidades múltiples para convertir los problemas en oportunidades de colaboración. La longevidad de la democracia no es dato aislado o hecho casuístico. Ha dado y sigue dando lugar a la existencia de los gobiernos representativos en los cuales el poder se comparte para permitir la vigencia de la igualdad, las libertades individuales y colectivas, la alternancia del poder, la convivencia de mayorías y minorías, la práctica de la diversidad y la pluralidad, la coexistencia de organizaciones y grupos, los arreglos institucionales, el reconocimiento del otro, la vigencia de la tolerancia, la competencia política, la correlación de fuerzas, la búsqueda de incentivos, la incertidumbre razonable y el aseguramiento de los derechos de propiedad. Su duración y estabilidad es producto de los valores, el diseño institucional y las prácticas que se adoptan para hacer posible que los conflictos y los desacuerdos se transformen en sistemas de cooperación con base en reglas del juego definidas.

La aceptación de la diversidad y de las contradicciones explica, a partir de reglas universales, el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales. Por tanto, el ámbito de lo individual y lo universal se estructuran a partir de normas que son de interés público, lo cual significa que en la democracia prevalecen los criterios y procedimientos institucionales para regular las formas de convivencia; no los patrones consanguíneos o tribales que son opuestos a la racionalidad constitucional y legal. La democracia se identifica con el perfil de la sociedad abierta en la cual la competencia y la responsabilidad son atributos irrenunciables para invocar los derechos y las obligaciones que se formalizan con el constitucionalismo moderno.

Por consiguiente, la sociedad es el espacio de las capacidades individuales que se transforman en calidad de público para intervenir tanto en operaciones de mercado -intercambio entre personas- como en la atención y solución de los asuntos colectivos -ciudadanos activos y organizados- que integran la agenda de la autoridad. Existen, en la democracia, relaciones intersubjetivas que orientan, impulsan y encaminan la conducta de las individualidades y los actores sociales considerando la naturaleza de la esfera civil y la esfera colectiva. Hay también normas de carácter positivo que se encargan de regular las relaciones intersubjetivas para evitar que las prácticas antisociales violenten el orden jurídico y político.

En esta perspectiva, la esfera pública es el hogar compartido en el cual los acuerdos, el entendimiento y los consensos que se generan garantizan la convivencia pacífica y productiva de los agentes sociales, económicos y políticos a partir de la deliberación y la argumentación, utilizando para ello las ventajas de la racionalidad comunicativa, la cual es consustancial a las sociedades liberales que desarrollan prácticas republicanas. La democracia es terreno idóneo para que la razón práctica -arreglo de medios y fines- sea el camino para definir los problemas de interés común. Existen, para ello, autoridades, órganos, estructuras, procedimientos y normas que se aplican para que la diversidad de problemas sociales y políticos sea atendida a través de redes de política pública, las cuales son un medio para fortalecer la gobernabilidad en las sociedades modernas.

El vigor de la democracia moderna no se ciñe únicamente al plano normativo, que la caracteriza como un sistema -axiológico y filosófico- de asociación, convivencia, intercambios y realización, sino que comprende de manera relevante la suma de capacidades para fortalecer el desempeño de la economía de mercado, la calidad de la vida social y el prestigio del Estado en tanto organización política de la sociedad.

La eficacia de la democracia también depende de su capacidad teleológica, es decir, la que se orienta a lograr resultados deliberados para conseguir el desarrollo productivo y equitativo de la sociedad, nutriendo, al mismo tiempo, la fortaleza y la conservación del Estado con base en la correlación de actores, espacios y arreglos. Tanto el carácter axiológico como el teleológico caracterizan a la democracia como un sistema de vida capaz de conjugar exitosamente las aportaciones de la sociedad y del Estado en favor de los asuntos públicos.

1. Sentido de las instituciones

La democracia se caracteriza por ser un sistema de instituciones (Morlino, 2005: 41; Knight y Johnson, 2005: 503) que se orienta a la preservación del orden público teniendo como eje la convivencia respetuosa de los contrarios. Sus reglas son producto de valores e intereses que se articulan bajo la premisa de que la gobernabilidad de la sociedad es factible considerando las oportunidades y restricciones que se puedan enfrentar. Su ámbito de acción es lo público-estatal y lo público no estatal (Bresser y Cunill, 1998: 31, 39), entendidos como espacios de interacción y cooperación. Su universo institucional se ha construido a través del concurso de voluntades diferenciadas que tienen la capacidad de establecer acuerdos para definir las reglas del juego que han de prevalecer en la propia sociedad civil.

La democracia responde a las siguientes categorías: forma de gobierno, modo de gobernar y régimen político. Como *forma de gobierno*, se atiende a elementos normativos que indican cómo la organización del poder responde a la cultura, tradición e imperativos históricos y políticos de las sociedades para estructurarse en una Constitución que se encarga de institucionalizar las relaciones de poder a partir de valorar la relación gobernantes-gobernados, las libertades, los derechos y las responsabilidades, así como el compromiso del Estado con la comunidad civil y política.

El *modo de gobernar* alude al conjunto de pericias, habilidades y destrezas que se aplican para conseguir que los problemas y expectativas de la población sean atendidos y procesados de manera eficaz a la vez que se logre la reducción del conflicto político, la disminución de la desigualdad social, la distribución de los beneficios, la articulación de acuerdos y voluntades, el ejercicio de la participación y representación, así como la definición y adopción de las políticas públicas que incentiven a los actores sociales y políticos para asegurar el cumplimiento de las metas compartidas.

El *régimen político* es la organización y aplicación de las reglas que se encargan, a través de los procesos de gobierno, de modular, autorizar y encauzar el juego del poder a partir de la interacción intensa, compleja y plural de los actores sociales y políticos, destacando los requisitos, incentivos y restricciones que se relacionan con el ejercicio de las atribuciones que regulan la relación de fuerzas entre la sociedad y el Estado. La democracia no se agota en la visión de los principios filosóficos que tiene ni en el cumplimiento de las metas públicas, sino que su eficacia fundamental consiste en que funciona como un sistema de reglas y procedimientos que se ha convenido para evitar que las tensiones y las contradicciones puedan vulnerar el orden instituido. En este sentido, la calidad de la democracia depende de la calidad de las instituciones porque de éstas depende la racionalización (Olsen, 2005: 11) eficaz de las contradicciones, la unidad, la diversidad y la coordinación de los agentes sociales, económicos y políticos.

Como sistema de reglas del juego -constituciones, códigos, estatutos, leyes, reglamentos-, la democracia necesita elementos de operación -implementación de lo prescrito y lo normativo- que garanticen su efectividad en términos de gobierno. Un paso en esa dirección consiste en reconocer que la funcionalidad de la democracia depende de los procedimientos que se conciben y autorizan para regular las conductas individuales y colectivas. Los procedimientos se relacionan con la existencia de organizaciones -expresión material de las instituciones- que tienen a su cargo expertos en el trabajo burocrático, que atienden los pasos, tiempos, formalidades e instancias que regulan las autorizaciones y restricciones que contribuyen a moldear la conducta de los individuos y grupos.

El carácter procedimental de la democracia (March y Olsen, 1989: 41) se relaciona con la construcción de las decisiones, la implementación de las políticas, el ejercicio de la autoridad, la movilización de los recursos, el cumplimiento efectivo de las normas del derecho positivo, la coordinación de los ámbitos directivos y operativos, la consulta de las decisiones públicas, la integración de las agendas, los procesos de negociación, la oferta de políticas públicas, la asignación de recursos a los sectores de la economía, el trabajo parlamentario y la administración de la justicia. Los procedimientos tienen como objetivo asegurar que las instituciones sean eficaces en el uso de los recursos organizativos que tienen a su cargo. En las organizaciones complejas, la relación entre medios y fines es importante para que los valores de los sistemas políticos tengan vigencia y cumplan con la misión de ampliar y asegurar la lealtad de los ciudadanos con el orden establecido.

La funcionalidad de la democracia necesita para ello, de la aplicación de las políticas públicas para llevar a cabo los procesos de gobierno. Las políticas públicas, entendidas como un método para gobernar, proporcionan el instrumental metodológico, técnico, tecnológico y heurístico que permite valorar hechos que en un momento dado sean reconocidos como problemas públicos que ameritan la intervención de las autoridades en su tratamiento y solución. Permiten, además, valorar actores, contextos, apoyos políticos, relaciones sociales, estrategias y formas de organización pública para determinar cuándo y por qué llega el momento en que las autoridades se pronuncian y apoyan demandas focalizadas de los grupos de la sociedad.

Las políticas públicas aluden al contenido de los hechos para valorar formas de intervención pública que manifiestan el compromiso de la autoridad en un momento determinado (Lahera, 2004: 31). El centro más complejo de la democracia es el proceso de gobierno, es decir, el modo de combinar de manera simultánea las tareas de conducción, coordinación e implementación de políticas, en condiciones de escasez de recursos. Mientras que las demandas y los problemas son ascendentes, los recursos existentes no tienen la misma trayectoria y, por tanto, hay que jugar con ellos para utilizarlos de modo estratégico. Al mismo tiempo, los recursos disponibles implican la necesidad de tener prioridades para atender demandas y carencias, y, en términos de gobierno, hay que tomar en cuenta los beneficios distribuidos y las expectativas que todavía faltan por cumplir.

Gobernar en democracia es una tarea ardua que se desarrolla reconociendo el derecho a opinar y disentir; a ser mayoría o minoría, y a tener acceso a los bienes públicos (Olsen, 2005: 11). En la democracia, la existencia de los contrarios exige tomar en cuenta la naturaleza plural de la sociedad, así como la presión de los grupos organizados para demandar recursos públicos. La eficacia de un gobierno en democracia se expresa de manera práctica cuando se transita del conflicto a la cooperación, del desacuerdo a los acuerdos, de la disidencia a la colaboración, y de los derechos formales a los beneficios tangibles. Las categorías aludidas son prueba de que el gobierno de la democracia no admite la unanimidad o la legitimidad contundente, sino que se inscribe en la lógica de que los contrarios orientan la dinámica del poder y que éste debe ser pragmático en el abordaje y tratamiento de los problemas.

La funcionalidad de la democracia comprende de manera central cómo gobernar, lo cual implica que los procedimientos son vitales para situar el comportamiento puntual de las autoridades en los diversos renglones de la sociedad civil. Los procedimientos se materializan a través de estructuras, estrategias, decisiones, tiempos, recursos, directivos, operadores, rutinas, tecnologías y acciones que, al conjugarse, producen resultados de gobierno, considerando la eficacia, la eficiencia y el desempeño institucional de la democracia participativa y representativa. La naturaleza procedimental de la democracia es la suma de acciones y operaciones que tienen como fin producir resultados en el corto, mediano y largo plazo. Esos resultados deben ser capaces de amortiguar conflictos, atemperar los recursos escasos, asegurar el capital político de los gobiernos y acrecentar la estabilidad de la sociedad.

En este aspecto, es importante identificar los sitios más relevantes que hacen factible el gobierno de la democracia (Meltsner, 2002: 380-381). En el nivel de las instituciones destacan los presidentes,

los primeros ministros, los cuerpos de asesores, los secretarios de Estado, los ministros de Estado, los gabinetes, los gobernadores, los alcaldes, los congresos federales, los congresos locales, los cuerpos operativos, los órganos judiciales tanto federales como locales, las contralorías, los *ombudsman*, los órganos de supervisión, fiscalización y vigilancia, entre otros centros activos de decisiones políticas y públicas. En el plano de la sociedad civil destacan las cooperativas, las organizaciones empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias, la prensa, la radio, la televisión, los grupos de presión, las instituciones educativas, los movimientos de masas, los centros de enseñanza superior, los colegios de profesionales, las asociaciones gremiales, las agrupaciones filosóficas. No menos importante es el papel que juegan en el plano exterior instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Salud, las cuales tienen influencia relevante en la vida doméstica de las sociedades a partir de un nuevo contexto de gobernanza (Stiglitz, 2002: 281) que refleja la influencia de las agencias supranacionales en las políticas públicas domésticas de cada sociedad o país.

La combinación de esas instituciones es la suma de los poderes más activos y representativos de la sociedad, los cuales luchan continuamente para tener no sólo acceso a las decisiones del poder, sino para ganar un lugar en los procesos de corresponsabilidad que dan origen y vigencia a las políticas públicas (March y Olsen, 1989: 21-24). Por ello, el gobierno representativo (Mill, 1966: 45-66) es el paradigma más sobresaliente para ubicar la naturaleza procedimental de la democracia, porque en él, el poder institucional y los poderes de la sociedad tienden puentes que facilitan la comunicación entre los diversos actores sociales y políticos.

En este sentido, un ángulo clave en la funcionalidad de la democracia es el interés público. Si bien se reconoce como el punto cardinal de las normas que elabora y aplica el poder político, en su construcción institucional intervienen diversos centros de poder que consiguen imponer, en las disposiciones generales, las obligaciones que todos los miembros de la sociedad deben cumplir. El interés público no es un axioma, sino pilar fundamental que indica cómo proteger y asegurar el alcance legal y legítimo de las autoridades para ventaja de la vida comunitaria. Pero en su construcción participan diversos grupos con intereses y valores no coincidentes que deben alcanzar acuerdos mayoritarios para que se acrediten en las normas de carácter general.

En consecuencia, el interés público se forma por la parcialidad de los intereses que intervienen en su definición y alcance (Lindblom, 1994: 262-263), corroborando así, quiénes son los actores más dinámicos que se encargan de construir las decisiones y acciones de gobierno. Si los ciudadanos deciden con su voto quién debe gobernarlos, las autoridades electas, con su investidura, deciden cómo gobernar considerando la correlación de fuerzas que prevalece en la sociedad. Una de las zonas neurálgicas de las democracias se forma por la elección de las autoridades públicas y por el modo en que se decide gobernar. No obstante, el modo en que se decide gobernar es el capítulo más intenso en las democracias porque alude a las condiciones, recursos, prioridades, presiones y expectativas que son determinantes para la definición de las políticas públicas que se han de formalizar como acciones de gobierno.

2. Costos de la democracia

El gobierno de la democracia se ha consolidado de manera secular y ha demostrado capacidad amplia de adaptación y cambio para subsistir como un sistema de instituciones que desarrolla y estimula la creatividad individual y los esfuerzos colectivos, los que han desembocado en formas de integración, cooperación y productividad que alimentan la relación de la sociedad con el Estado.

La democracia es un sistema de vida que necesita recursos para reproducirse de manera continua. Sin recursos no es posible que la vida económica, política y social tenga los elementos necesarios para su desarrollo. Los recursos en la democracia deben conseguirse y aprovecharse de acuerdo con los

postulados de lo público, es decir deben ser generados desde la base económica de la sociedad civil y suministrados desde las oficinas de gobierno, las cuales tienen presencia activa en la economía y son, además, la fuente de los recursos monetarios que ingresan a los ciclos productivos.

Más allá de las condiciones políticas de la democracia, las condiciones económicas son un asunto de primer orden. Es preciso ubicar la fuente de recursos necesarios para apoyar y estimular las actividades que hacen posible el desarrollo de las fuerzas productivas. La democracia tiene costos que no se deben omitir con el fin de asegurar su vigencia institucional que favorece el desarrollo creativo de lo individual y lo colectivo. Los costos que más impacto tienen en la vida colectiva son los económicos, políticos, administrativos, públicos y legales.

Costos económicos

El vínculo estructural que permite asegurar su funcionalidad son los recursos fiscales; en este sentido, las actividades productivas que desarrolla la sociedad a través del concurso de los agentes económicos, generan, mediante el pago de impuestos, los recursos que se necesitan para financiar los gastos y las inversiones que demanda el interés público. Los impuestos se obtienen de modo permanente para asegurar que los asuntos públicos sean atendidos por las autoridades constituidas. Ello implica que hay reciprocidad entre los contribuyentes y el gobierno para generar conciencia de lo que significa compartir obligaciones en un terreno que es fundamental para la vida colectiva. Los impuestos son un medio insustituible que responden a los imperativos de gobierno, lo cual implica que éste debe tener los recursos fundamentales para que cumpla con los cometidos de carácter público.

El pago de impuestos alude al compromiso que tanto los gobernantes como los gobernados formalizan para preservar la democracia en un marco de estabilidad, progreso, bienestar y gobernabilidad. El compromiso debe ser recíproco; implica que los ciudadanos, en su condición de contribuyentes, tienen el derecho de exigir a los gobiernos la vigencia de bienes públicos como la defensa, la seguridad, la justicia y el orden político. Estos bienes son el sustrato de la acción del gobierno y tienen que ser accesibles a todos los miembros de la comunidad civil y política. Además, con los impuestos, la comunidad tiene derecho a la prestación de los servicios públicos -educación, salud, agua potable, alumbrado, drenaje, pavimentación, cuidado de parques y jardines- relacionados con la calidad de vida, que es el verdadero objetivo que debe alcanzar un gobierno moderno.

Sin embargo, cuando la población no paga los impuestos de manera regular lesiona los fundamentos del contrato social y político entre gobernados y gobernantes. Ello vulnera la eficacia institucional de la democracia porque la falta real de recursos fiscales provoca condiciones económicas y sociales que no apuntan al progreso y al desarrollo con equidad, sino a la ruta incierta del crecimiento económico que, cuando es menor a la tasa de crecimiento de la población, acumula carencias y rezagos, aumentando de ese modo la desigualdad social.

Los costos que se derivan de esa situación son: a) la falta de equidad entre personas, organizaciones y regiones implica reproducir las relaciones de desigualdad social, política y económica; se afecta, con ello, otro principio vital de la sociedad moderna que es la igualdad; b) la disminución de los ingresos fiscales del gobierno y, en consecuencia, la menor disponibilidad de recursos para financiar el gasto y la inversión pública; c) la falta de solidaridad en el gasto y la reproducción de conductas que enfatizan más los derechos en detrimento de las obligaciones; d) el rápido desgaste de los bienes públicos; ante la falta de recursos ordinarios para su atención hay que optar por políticas de endeudamiento que comprometen recursos futuros; e) la reducción de los presupuestos de gasto e inversión pública; a medida que se obtienen recursos extraordinarios se comprometen los ingresos futuros del gobierno; y f) la existencia de grupos privilegiados que reclaman atención a sus demandas sin contribuir al aumento de los recursos de la hacienda pública.

Los costos económicos de la democracia lesionan la convivencia colectiva, comprometen la viabilidad financiera del gobierno y son ejemplo de conductas antisolidarias que lesionan a los agentes

económicos y sociales que sí cumplen con las obligaciones fiscales. La democracia no se debe entender únicamente como un asunto electoral, sino como un conjunto de instituciones, expectativas y competencias que necesitan recursos fiscales para atender los costos, los gastos y los beneficios que se combinan como elementos interdependientes. Es inaceptable que los costos económicos no se consideren en el funcionamiento de la democracia, porque conduce a valoraciones equívocas en las cuales únicamente se reconocen los derechos ampliados, no las obligaciones formales estipuladas en las constituciones y las normas del derecho público.

Costos políticos

Este tipo de costos tiene como epicentro los procesos que forjan la ciudadanía moderna. Implica que faltan condiciones para que los asuntos políticos reciban atención seria y continua de parte de los ciudadanos y los grupos interesados en el juego de la política. Ejemplo de esa situación es el abstencionismo, porque votar no sólo es un derecho, sino también una obligación que no admite justificación para que no sea ejercida. La abstención es una forma de incumplir el contrato social y político que formaliza las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Las elecciones son el camino pacífico que permite la renovación periódica del poder para dar continuidad a las instituciones que sustentan la vigencia del gobierno y la vida misma de la sociedad. Cuando esta obligación no se cumple, significa que hay desinterés o falta de atractivo para dar vida al sufragio universal y secreto; no hay los incentivos que favorezcan un clima de interés, competencia y adopción de posiciones que alimenten la vida pública con acciones encaminadas a fortalecer la competencia política.

La falta del ejercicio del voto tiene efectos no favorables para la vida democrática; es prueba de que la conciencia política no está arraigada para desarrollar actividades que fortalezcan la vida asociada. Muestra una falta de interés por asumir una postura más activa ante los retos que implica vivir de manera colectiva. La indiferencia y el desinterés por las cuestiones públicas y políticas indican que hay vacíos ciudadanos que conducen a que las instituciones ingresen al terreno del cuestionamiento y la desconfianza.

El desinterés por la política indica que hay un proceso inacabado por construir la ciudadanía, lo cual conduce a la indiferencia y abre las puertas a posturas autoritarias o dictatoriales que son contrarias al espíritu de lo público que es, a la vez, la esencia de la democracia. Otro elemento desfavorable es la vigencia de la democracia delegativa, la cual se caracteriza porque los ciudadanos únicamente se interesan por la política en el momento que ejercen su voto y no exigen a los gobernantes acciones para que cumplan lo que ofrecen en las campañas electorales. Tampoco se interesan en otras fórmulas institucionales que se pueden invocar para controlar a los gobernantes, como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y el derecho que tienen a ejercer tareas de evaluación pública. Con la democracia delegativa, los ciudadanos dejan en otros la capacidad de decidir el rumbo de los asuntos políticos, lo cual no significa que sea una salida aconsejable. Otra situación anómala consiste en que en ocasiones los partidos políticos se alejan de los ciudadanos y sólo convocan en tiempos de elección.

No menos importante es que en la plataforma de los partidos no prevalece la democracia; algunas camarillas u oligarquías asumen la tarea de decidir lo que debe hacerse en la vida política. La partidocracia caracteriza el divorcio entre los partidos y los ciudadanos, dando lugar a prácticas que conducen al desinterés e indiferencia por los asuntos de la política.

Costos administrativos

Este tipo de costos se relaciona con las condiciones de la vida civil y política de los ciudadanos y tiene una relación estrecha con el desempeño de la administración pública. Los costos administrativos comprenden las fallas de gestión, operación y servicios que los gobiernos llevan a cabo, y repercuten

tanto en los procesos económicos como sociales debido a que éstos necesitan de la eficacia institucional para que sean apoyados, regulados e incentivados. Las instituciones administrativas son el medio para que la vida privada y pública sean más fructíferas.

Una característica de la sociedad moderna es que los ciudadanos tienen necesidad de las instituciones administrativas; ellos solicitan su intervención en asuntos vinculados con trámites de registro civil, documentos de identidad, permisos diversos para el desarrollo de acciones públicas, expedición de pasaportes, autorización de documentos para promover actividades en la vida nacional e internacional como la apertura de negocios, empresas o mercados; se incluyen también licencias y autorizaciones para que las unidades económicas puedan abrir sus puertas al intercambio y la competencia; comprende, además, las autorizaciones para las deducciones fiscales y el reparto de utilidades, actividades todas que necesitan del impulso ágil de las operaciones administrativas para que fructifiquen.

Por otra parte, la seguridad de los derechos de propiedad, la disminución de los costos de transacción y la vigencia de la economía de la información para evitar asimetrías entre los competidores en el mercado, son puntos que exigen certidumbre, claridad y eficiencia; la existencia de un confiable registro público de la propiedad es requisito indispensable para asegurar la obtención y transmisión de los bienes y los derechos de propiedad de los gobernados.

Cuando los costos administrativos rebasan las expectativas y ventajas de la vida colectiva, brota la inconformidad entre los sectores productivos y sociales; en consecuencia, cuando llega el tiempo electoral, es alta la posibilidad de sancionar el desempeño no eficiente de los políticos, los directivos y los cuadros operativos mediante el voto castigo. El desempeño eficiente de la administración pública es decisivo para reconocerla como una institución útil y necesaria, o de lo contrario, para cuestionarla con preferencias políticas alternas que son más atractivas para el voto ciudadano.

Respecto a la vida política, es importante que las instituciones administrativas acrediten los derechos de los ciudadanos al reconocerlos, por ejemplo, en un funcional y eficaz registro de electores. La identidad política de los ciudadanos es un asunto que exige congruencia entre la solicitud y la aprobación en su condición de elector; de ello depende que las instituciones administrativas sean confiables, responsables y transparentes. El reconocimiento de los ciudadanos como electores es garantía de imparcialidad de la administración pública y demostración de que no tiene compromiso partidista, manteniendo el espíritu de lo público.

La administración pública debe cuidar la integridad política de los ciudadanos con el fin de ampliar su base de legitimidad. Los ciudadanos ejercen con plenitud los derechos políticos cuando la administración pública preserva el orden legal y garantiza la realización de la competencia política, lo cual incluye que las condiciones institucionales de la sociedad sean óptimas para el ejercicio de las libertades, la continuidad o alternancia en el poder, y la aceptación de ganadores y perdedores.

Costos públicos

La invocación y exigencia de los bienes públicos sin haber acreditado su costo fiscal mediante el pago de impuestos, ocasiona desventajas para la colectividad, que se caracterizan por el aumento de la desigualdad al momento de evaluar quién los paga y quién no. La vida pública moderna se ha forjado para que los derechos y las obligaciones de los ciudadanos sean equitativos. La falta de este valor anula la convivencia armónica, dado que unos se encaraman sobre otros para obtener beneficios que no les corresponden.

La destrucción de bienes públicos como los bosques, las montañas, los parques y las calles, así como los incendios, la contaminación de los manantiales, mares y ríos, atentan contra la vida en común al generar externalidades negativas, es decir, costos que no tienen traducción monetaria pero que ocasionan daño a la calidad de vida de las personas (Ayala, 1999: 238-239). En este sentido, la destrucción de la capa de ozono, de los ecosistemas, las riberas, los esteros, las islas, las playas, los

arrecifes y las lagunas produce daños irreparables para la vida humana porque se afectan bienes públicos cuya naturaleza no siempre es restituible. Agréguese a esta situación que la deforestación cancela las futuras fuentes de oxígeno que son los árboles, los bosques y la vegetación; también se erosionan las tierras, se pierde humedad y, por consiguiente, se aleja la posibilidad de lluvias regulares, se altera el clima y se intensifican los desastres naturales, humanos y materiales. En otro orden de ideas, también hay costos públicos cuando aumenta la exclusión social de las personas y los grupos a consecuencia de la multiplicación de las relaciones de desigualdad.

Hay también costos públicos cuando se discrimina a las personas por motivos culturales, religiosos o políticos; cuando las personas discapacitadas no tienen condiciones para participar en la vida productiva; cuando las minorías étnicas son perseguidas y en algunos casos objeto de exterminio; cuando no se respetan los derechos de género; cuando hay intolerancia política y religiosa; cuando el derecho a la privacidad de las personas es motivo de represalias por pensar distinto ante quien es intolerante; cuando es censurado el debate de las ideas; cuando no hay condiciones favorables para la libertad de pensamiento; cuando la falta de solidaridad reproduce relaciones de postración, marginación y estancamiento; cuando lo público es vulnerado mediante prácticas corporativas que favorecen la existencia de privilegios; cuando la autoridad es indiferente a los reclamos sociales; cuando prevalecen prácticas de corrupción que lesionan la moral republicana. Los costos públicos de la democracia ponen en riesgo los fundamentos de la vida asociada.

Costos legales

La legalidad es la piedra angular para que la sociedad civil se desarrolle sobre la base de normas positivas que tienen como finalidad garantizar certidumbre en la vida colectiva. La legalidad supone que los problemas, conflictos y sanciones tengan como base para su solución las normas constitucionales, legales y reglamentarias para evitar el aniquilamiento de los contrarios, la destrucción de la sociedad y la inconsistencia del Estado. La legalidad es un atributo que permite a las sociedades tener certeza para vivir y convivir con regularidad institucional.

Cuando la legalidad se quebranta, se da lugar a conductas que son contrarias al interés público, la equidad, el bienestar y la seguridad. El quebranto de la legalidad no sólo depende de las acciones de la autoridad, sino también de prácticas de la sociedad que conducen a la arbitrariedad, la impunidad, el cohecho, la complicidad y la cleptocracia. Cuando en un orden establecido tiene cabida el soborno, significa que desde la sociedad hay quien lo impulsa y que en el mundo de las instituciones hay quien lo acepta (Del Castillo, 2001: 276-277). Por tanto, el quiebre de la legalidad puede tener dos corredores, diferentes pero interconectados: la sociedad y el Estado. Cuando esta situación perdura, la ilegalidad es el mal público más negativo que daña a la democracia, debido a que en ella fermentan prácticas de corrupción (Mohabbat, 2001: 265) para desventaja del interés público. Se ingresa así, al mundo de los poderes fácticos, capaces de desestabilizar a los gobiernos porque se apoderan, con sus recursos perniciosos, de las operaciones vitales de la sociedad.

Cuando los poderes de facto rebasan la legalidad, la impunidad es un auténtico modo de vida que lastima los valores de lo público y erosionan los fundamentos del poder político. La vigencia de la ilegalidad provoca costos negativos porque implica que no existe suficiente capacidad de gobierno para erradicarla. Sobreviene en consecuencia, la impotencia gubernamental; con ello, la sociedad se acerca a situaciones de ingobernabilidad que, en su faceta más crítica, se expresa en desobediencia como nueva constante de la vida asociada.

La ilegalidad no supone solamente incumplir las normas, sino que la autoridad ha renunciado a los territorios en que debe gobernar, lo cual implicaría que ha cedido ante el empuje de los poderes de facto que se mueven en el mundo de la opacidad y tienen la oportunidad de paralizar las acciones institucionales del gobierno. Los costos de la ilegalidad se relacionan con el desprestigio de los

gobiernos, el fomento a la corrupción y la multiplicación de la impunidad, lacerando las relaciones económicas y sociales.

La cultura de la ilegalidad es el mejor lubricante para que las prácticas de la corrupción se extiendan hasta diluir los valores de la vida republicana. La cultura de la ilegalidad tiene costos para la sociedad, la economía, la vida pública y el Estado. Diluirla con acciones constructivas afincadas en el espíritu de lo público, con acciones que fortalezcan la conciencia ciudadana y con acciones que la autoridad emprenda para garantizar el imperio de la ley, es condición fundamental para que el derecho y la democracia sean los puntos cardinales de la convivencia pública. Los costos de la ilegalidad son contrarios a la democracia, porque niegan la igualdad de las personas ante la ley al dar cabida a prácticas nocivas que favorecen a grupos que tienen como meta obtener ventajas distantes de las obligaciones constitucionales y legales.

3. Democracia y desarrollo

Una de las cuestiones relevantes de la vida pública, por las oportunidades a potenciar, es el hecho de que la democracia y el desarrollo económico tengan puntos de relación en el mundo de las instituciones públicas y de la sociedad civil. Durante largo tiempo, los asuntos económicos se analizaron sin considerar la importancia de las instituciones y los valores democráticos. Prevalecía la idea de que el crecimiento o el desarrollo de la economía se afincaba de manera central en el Producto Interno Bruto, la balanza de pagos, las cuentas nacionales, el índice de empleo, las estadísticas relacionadas con el consumo, la distribución del ingreso, el volumen de inversión y la magnitud del gasto público, entre otros factores a considerar.

Todo giraba en torno a los valores monetarios, financieros y fiscales. No se atendían las cuestiones institucionales ni la convocatoria a los agentes productivos para que intervinieran de manera comprometida en el mejor desempeño de la economía. Incluso los procesos de planeación, alentados desde las cúpulas del poder, no tomaban en cuenta a los agentes económicos y sociales y, al amparo de la verticalidad del poder, se decidía qué producir, en qué cantidad y cómo llevar a cabo los procesos de distribución en detrimento de la libertad (Berlin, 2006: 14-17) individual y la colaboración social. La planeación gubernamental tenía características de imposición, no de consenso. Lo importante era la intervención del Estado en la producción de bienes y servicios, sin considerar, en su magnitud, la participación de los factores de la producción y demás organizaciones de la sociedad. La versión de la economía estatizada fue la constante más sobresaliente en las sociedades occidentales, y con ello se ratificaba que el desarrollo era un asunto que correspondía más al Estado, no tanto a los agentes económicos y sociales.

La economía estatizada que se alienta después de la Segunda Guerra Mundial ha sido el paradigma más adoptado, con el auxilio de la ideología socialdemócrata y la tesis keynesiana que se afincaba en el ahorro, la demanda agregada, el empleo, la inversión y el consumo, como bases de la prosperidad de la sociedad. La exagerada y mecánica interpretación de las propuestas de John M. Keynes da lugar a múltiples versiones sobre lo que debía ser el papel del Estado en la economía. Lo que importaba era que la tasa de ganancia y la inversión bruta fueran las palancas más importantes del desarrollo, asignando al Estado un papel de entidad que, con autonomía relativa, tuviera la capacidad de maniobrar, orientar y estimular los procesos económicos.

Lo importante en esta visión es que el Estado tuviera un papel creciente en la definición y aplicación de las políticas gubernamentales encaminadas al logro de la prosperidad económica y la distribución del producto social, sin considerar la importancia del vigor institucional (Stiglitz, 1996), incluyendo por ejemplo, las bases constitucionales de las políticas públicas y la economía en esos procesos (Buchanan, 1987: 243-258). En este caso, la visión superestructural del Estado le gana la partida a los planteamientos del mercado, y éste es considerado un motor importante pero no determinante en el desarrollo de la economía. La visión superestructural sitúa a la economía

exclusivamente como un ámbito de condiciones y relaciones de producción, no como una institución que necesita reglas claras para su operación y desempeño. La visión superestructural responde al arquetipo del estadocentrismo, el cual postula que la institución más relevante frente a otras para alentar la economía es el Estado. La visión superestructural valora más las contradicciones de la sociedad y la economía, no las posibilidades de cooperación entre los agentes económicos. La visión superestructural se enlaza con el estatismo sin límites, el gasto público voluminoso y la inversión ampliada del Estado, sin considerar el balance real entre los ingresos reales y potenciales.

En este sentido, lo económico se administraba a partir de criterios cosificados, a través de los cuales no es posible situar los actores, los procesos, los intercambios y las reglas del juego que movilizan a la economía de mercado. La economía se concebía más por su valor material, no por su alcance institucional. Por consiguiente, los valores de la democracia (Sen, 2004: 26) estaban ausentes, y los procesos de intercambio tenían más un carácter financiero, monetario y productivo, no político ni institucional. En consecuencia, la ausencia de convocatorias, debates y análisis no democratizan la vida económica, lo cual conduce a un tipo de gobernanza que da primacía a lo estatal sobre lo público de la sociedad. La democracia se restringía a los agentes de la economía y, en esa perspectiva, las principales decisiones se adoptaban desde la cúpula de los cuerpos burocráticos.

La falta de deliberación democrática y constructiva le confiere a la vida económica un carácter limitativo (Fearon, 1998: 88), lo cual significa que falta lo público del intercambio económico donde también pueden ser tomadas en cuenta las opiniones y posiciones de las organizaciones de la sociedad civil (Sen, 2004: 29). Una economía sin democracia da paso a políticas avasalladoras que anulan la iniciativa de los particulares y demás grupos sociales que tienen interés en su desarrollo. Las políticas avasalladoras destacan más lo administrativo sobre lo democrático, lo burocrático sobre la discusión, lo estatal sobre la creatividad individual y social. Las políticas avasalladoras son testimonio de cómo los gobiernos se sobreponen a la sociedad y cómo la relación del Estado y el mercado se inserta en una atmósfera que conduce a la falta de acuerdos y formas de cooperación en favor del interés público. En cambio, introducir las prácticas de la democracia permite oxigenar el ambiente institucional de la economía.

Las prácticas más conspicuas de la democracia -aceptación del otro, diversidad y pluralidad- son el reconocimiento de que la economía contiene un conjunto de bienes públicos donde, a través de requisitos definidos, se puede acceder a ellos para conseguir beneficios tangibles. Las prácticas de la democracia consisten, en un horizonte amplio, en establecer los procedimientos que garanticen la participación, la opinión, la deliberación y el acuerdo entre los factores de la producción para definir, junto con la autoridad pública, los objetivos, metas y estrategias para impulsar el desarrollo.

Valorar las iniciativas de la sociedad civil, reconocer sus capacidades y aprovechar sus energías constructivas contribuyen a fortalecer el sentido democrático de la economía; implica que los gobiernos no tienen monopolios inextinguibles sobre algunas áreas económicas, las que pueden abrirse a la inversión privada y social.

Con las prácticas de la democracia es posible definir reglas del juego en las cuales se precise que el carácter público de la economía moderna reconoce al gobierno y a los agentes económicos de la sociedad como motores imprescindibles para generar, reproducir y distribuir la riqueza material. En este caso, el gobierno es el responsable (Stiglitz, 2002: 29; Przeworski, 2001: 122-123) de asegurar la acción colectiva y de hacer efectivo el poder de coerción para garantizar los acuerdos entre los agentes económicos y sociales. Por ello, los acuerdos para conseguir la participación de los particulares y los grupos sociales en la economía es punto clave para que los diversos ámbitos institucionales se coordinen a favor del interés público. No menos importante es que la estructura institucional de la economía moderna sea transparente y rinda cuentas para evitar que se convierta en un conjunto de prácticas patrimoniales.

Transparencia (Rodríguez, 2004: 9) y rendición de cuentas (Smulovitz y Peruzzoti, 2006: 26) son la fórmula institucional para evitar la discrecionalidad abusiva de los gobernantes en la utilización de los recursos públicos, en la adopción de las decisiones, en la implementación de las políticas públicas y en la distribución de los beneficios. Tienen como ventaja que el poder público sea más abierto, accesible, visible y responsable, favoreciendo el escrutinio de los ciudadanos y la sociedad en lo relacionado con la gestión de los asuntos económicos y sociales. La vigilancia del poder a cargo de los ciudadanos contribuye a que los Estados no sean depredadores (North, 1994: 37), ni adopten políticas afincadas en la promesa de los paraísos o en cuentas alegres que desbordan la relación necesaria entre los ingresos y los gastos.

De este modo, es viable bloquear las políticas públicas que tienen altos costos para la sociedad y la economía al apuntar más a los excesos de la demanda, y no al realismo de la oferta de capacidades y recursos que son fundamentales al valorar la vida institucional. La combinación inteligente de las variables fiscal, monetaria y crediticia permite que las políticas públicas orientadas al desarrollo sean financiadas de manera confiable y responsable. Las políticas públicas orientadas al desarrollo tienen que ser políticamente creíbles e institucionalmente factibles para que tengan los apoyos que permitan convertirlas en cursos estratégicos de acción. Esto significa que deben ser políticas consensuadas a partir de evidencias y argumentos, no de posturas ideologizantes que suelen tensar las relaciones entre los factores de la producción.

Las políticas públicas financiadas con responsabilidad y sentido de efectividad alientan el desempeño de la economía y son elemento de confianza tanto para los inversionistas como para los contribuyentes. Hay que evitar, en este aspecto, que las políticas públicas sean una carga perniciosa para los contribuyentes porque se quebranta la confianza en las autoridades y en el orden político de la democracia. Ésta no debe ser receptiva a los gastos suntuarios, las inversiones piramidales y las erogaciones sin justificación. Los recursos públicos no son propiedad de los gobiernos, sino que se forman con la aportación que los contribuyentes realizan al fisco; por tanto, es responsabilidad mayúscula cuantificarlos, distribuirlos y aplicarlos con honradez, responsabilidad y eficiencia.

El desarrollo económico y social exige de políticas públicas realistas y cooperativas, que sean compatibles con las libertades civiles y la seguridad de los derechos de propiedad. Exige también responsabilidad, accesibilidad, apertura y responsabilidad para evitar la administración prebendaria y discrecional del poder. Exige que la sociedad y el gobierno tengan participación importante en la gestión de la economía para definir y cumplir con las metas colectivas. Exige procesos democráticos que aseguren la organización multicentrada del poder, no la existencia de poderes inaccesibles y piramidales del estatismo y el clientelismo. Lo público (Bell, 1977: 237) de la economía moderna favorece un ambiente de representación, participación y cooperación que sea fruto de la relación constructiva (Przeworski, 2001: 129) del Estado con el mercado. En este planteamiento, la democracia aporta los instrumentos -deliberación, persuasión, argumentación- que son fundamentales para que el desarrollo económico y social se inscriba en la lógica de lo público, que, por definición, es incluyente y plural.

Las ventajas de la democracia se localizan en los marcos institucionales que la definen como un sistema de convivencia, oportunidades, restricciones, incentivos y sanciones para evitar los excesos del individualismo y el protagonismo del Estado en nombre del interés público. Una ventaja consiste en que el ejercicio del poder está sujeto a calendarios, es decir, a tiempos de inicio y término, lo cual permite la continuidad, reelaboración, rectificación o el final de las políticas públicas. Otra ventaja es que de manera pacífica se puede expulsar (Popper, 1991: 125) del poder a los gobernantes ineficientes y corruptos, lo cual significa que es posible castigar el desempeño del gobierno, y al partido con el cual se identifica debido a los resultados ineficientes o insuficientes que obtiene ante los ciudadanos. Otra ventaja más es que, mediante el plebiscito, el referéndum y la consulta pública, se puede presionar y vigilar a los gobiernos para que no insistan en la aplicación de políticas costosas e improductivas que

pueden llevar al cesarismo, al iluminismo o al mesianismo, porque son conductas opuestas al interés público, la igualdad y la equidad.

Una ventaja más consiste en que es posible conocer diversos proyectos de gobierno para que los ciudadanos puedan elegir y favorecer de manera más amplia entre las políticas ofrecidas por los actores que compiten y tienen interés en la conquista del poder. No menos importante es que existen normas que sancionan las conductas irresponsables que dañan a la sociedad y la economía, para evitar la concepción faraónica del poder, la cual dilapida el excedente económico.

Finalmente, la democracia es un espacio institucional que define ámbitos de competencia y canales de cooperación para que la relación de la sociedad y el Estado sea positiva, considerando, desde luego, la importancia del ajuste mutuo de intereses (Lindblom, 1959: 218-219) en el diseño e implementación de las políticas públicas.

4. Perspectiva

El aprendizaje de la democracia es uno de los aspectos más importantes a considerar en el desarrollo contemporáneo de la vida pública. Como valor, categoría e institución, la democracia ha recorrido tramos largos y complejos que hoy día permiten reconocerla como un sistema de instituciones que, no obstante restricciones y contratiempos, ha demostrado que tiene los medios eficaces para desarrollar a la sociedad y conservar mejor al gobierno. La democracia es también un modo de vida que se afina en las libertades y los derechos universales, la base de su permanencia, procurando que los ámbitos individuales y colectivos tengan los elementos fundamentales para su realización.

Frente a los gobiernos autoritarios, dictatoriales o despóticos, la democracia reivindica al ser humano en toda su complejidad. Es un sistema que se apoya en la doctrina del humanismo para diseñar las instituciones que se necesitan en la vida común, señalando que el fin último de éstas es el desarrollo de las personas en términos de igualdad, seguridad y bienestar. Esta concepción del poder es también una concepción de la vida, y en ese sentido, la democracia reconoce y protege las libertades y derechos que permiten que las personas, en su vida civil y política, tengan los elementos más completos para vivir y convivir con respeto, dignidad y prosperidad.

La democracia ha sido proclamada de manera universal desde hace más de dos siglos. Sus atributos permiten vislumbrar que la preferencia de los gobernados se inclina más por ella. No obstante, hay situaciones de conflicto y tensión que ponen en peligro su efectividad institucional. En efecto, las acciones terroristas, la delincuencia organizada, la inmigración ilegal, las guerras, las invasiones, los golpes de Estado, las hambrunas, la pobreza, las enfermedades, la amenaza cada vez mayor del cambio climático, el aumento de la desigualdad social, el racismo y la xenofobia, son males públicos y políticos que no pueden omitirse en el tiempo actual. Estos males no son ya sólo objeto de preocupación nacional, sino también internacional, lo cual obliga a que los gobernantes establezcan agendas de cooperación multilateral para sumar esfuerzos, recursos y capacidades a favor de la paz y el desarrollo.

Las agendas multilaterales son variadas y dan cuenta de cómo el poder político se ocupa y preocupa de los problemas que se comparten entre las sociedades, las naciones y los Estados. Las agendas multilaterales responden a la visión de la geopolítica regional que en la actualidad se desarrolla con el impulso de la globalidad. Los gobiernos tienen que cooperar más para evitar el rezago en la atención de los problemas mundiales. Hay problemas como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado que desafían a los Estados, lo cual obliga a que los gobernantes estén alertas para no ser rebasados con las acciones desestabilizadoras y destructivas que llevan a cabo. Las democracias son vulnerables a esos fenómenos cuando fracasan las acciones del Estado.

En consecuencia, la democracia tiene que ser protegida con mayor capacidad de gobierno para evitar que sea quebrantada con acciones antipúblicas que tienen como meta desprestigiar sus alcances y ventajas. El gobierno de la democracia no puede tener punto de reposo. Los movimientos nacionales e

internacionales plantean retos que obligan a que los gobiernos sean entendidos como un sistema de capacidades diferenciadas que pueden coordinarse para evitar que los males públicos se conviertan en problemas políticos. En la actualidad, la democracia transita por sendas de inseguridad y riesgo dados los problemas étnicos, el trato discriminatorio y el aumento de la pobreza. Se requieren, por tanto, políticas públicas más eficaces para atender sus causas e impactos, evitando que se conviertan en auténticas calamidades.

No menos importantes son los problemas relacionados con la escasez del agua, la explotación sexual de los menores, la difusión de la pornografía, la explotación laboral de la población infantil, los flujos migratorios debidos a condiciones extremas de vida, el desempleo, la desnutrición en algunos lugares del planeta y la destrucción de bosques y selvas. Los problemas mencionados son críticos y amenazan a la sociedad contemporánea; por ello, es fundamental que los Estados tengan capacidad de respuesta para evitar catástrofes sociales y políticas.

La riqueza institucional de la democracia tiene que ser efectiva para que los problemas públicos no alcancen el rango de problemas irresolubles. Los gobiernos democráticos tienen ante sí problemas que exigen capacidad política, pericia institucional y visión de futuro para formalizarlos en las agendas. La coexistencia de la tradición, la modernidad y la posmodernidad hace más compleja la tarea de gobernar, porque indica la existencia de etapas que se han desarrollado de manera desigual. Esas etapas también implican modos de vida que aumentan las asimetrías entre los países, las sociedades y los gobiernos porque reflejan diferencias productivas, políticas y sociales de sistemas de convivencia, los que deben regularse y modularse con estrategias que eviten el aumento de la desigualdad social, política y económica.

Ante esta realidad ineluctable, la democracia, en tanto sistema de instituciones maduras, consistentes y multifuncionales, tiene que demostrar capacidad de adaptación e innovación para atender los problemas públicos de hoy y mañana. Consecuentemente, la democracia se desarrolla de manera indeterminada, es decir, no hay caminos determinados en lo político, lo social y lo económico para orientar sus acciones institucionales. La incertidumbre razonable -competencia, innovación, cambio, transformaciones- de la democracia tiene que atenderse con capacidades de gestión pública que respondan de manera eficaz a los problemas y demandas colectivas. Por otra parte, la certidumbre institucional de la democracia es la característica más conspicua, lo que le otorga capacidades de respuesta para garantizar la regularidad de la vida colectiva.

La coexistencia de la incertidumbre y la certidumbre en la democracia indica que en el campo de la política, la sociedad y la economía no hay patrones fijos de desarrollo, y que, por tanto, es indispensable la capacidad política y la destreza administrativa para dotar a la sociedad de las condiciones más estables que aseguren su desarrollo. La incertidumbre deviene en que ninguna fuerza social o política puede imponerse de modo abrumador a las demás; por ello es necesario debatir y conseguir acuerdos para asegurar la tarea de gobierno. La certidumbre es el resultado de que las acciones de la sociedad y el gobierno se apegan a las reglas del juego y porque los actores sociales y políticos tienen la voluntad de cumplirlas.

Las perspectivas de la democracia son alentadoras desde el momento en que no se cuestionan de manera decisiva sus principios, instituciones y postulados. Sus críticas pueden originarse en el hecho de que problemas como la desigualdad y la exclusión social no dan paso a condiciones más justas de vida. La democracia debe entenderse como el conjunto de oportunidades y ventajas que puede obtener la comunidad civil y política, evitando que los males públicos frenen la efectividad y potencialidad del desarrollo. Las perspectivas de la democracia serán más favorables en la medida en que la inclusión sea la base para que los beneficios se distribuyan con equidad.

Gobernar la democracia implica producir y reproducir las capacidades institucionales que hagan posible el desarrollo equitativo de las personas, los grupos, las comunidades y las regiones. Implica utilizar con eficacia los medios y los fines que permiten el logro de las metas colectivas, y coordinar

fuerzas disímiles que tienen capacidad para aportar recursos e información para ventaja de los asuntos públicos.

Las perspectivas de la democracia se relacionan no con un camino a explorar, sino con varios, considerando desde luego, las realidades objetivas -actores, fuerzas organizadas, intereses en juego, restricciones y oportunidades- que combinan ventajas, contradicciones, riesgos y beneficios que deben valorarse para definir qué capacidades institucionales deben acreditarse para que sea gobernable. Ahora, más que nunca, es importante que el arte de gobernar para fortalecer a la democracia sea aplicado tanto por políticos como por los administradores del Estado.

Las perspectivas de la democracia pueden ser alentadoras cuando se aseguran las condiciones fundamentales de vida que permitan atenuar el impacto de las turbulencias económicas y políticas. El futuro de la democracia depende de los procesos de gobernabilidad que construyan simultáneamente la sociedad y el Estado. Ha llegado el momento de que la democracia contemporánea acelere las reformas institucionales que lleven a superar los niveles de marginación, postración e indigencia; de no abordarse con eficacia, se pueden desatar protestas y movimientos que, de modo categórico, exigen respuestas efectivas para tener acceso a los beneficios institucionales que se generan con el concurso de la política y los gobiernos.

El panorama internacional es incierto porque los acontecimientos políticos y económicos se suceden de manera no articulada, sino caótica. La visión del caos, entendido como desorden ordenado, involucra numerosas variables -humanas y naturales- que deben atenderse con nuevos enfoques e instrumentos de gobierno. La democracia debe ser más creativa y propositiva para evitar las sacudidas que pongan en riesgo su vitalidad institucional. La confianza en la democracia debe acrecentarse y para ello es importante fortalecerla como el gobierno de la comunidad, es decir, como el gobierno de lo público, que comprende, desde luego, a la sociedad, los ciudadanos y el Estado.

5. Conclusión

La democracia es un método útil y pragmático para atender y solucionar problemas con base en normas, procedimientos y estructuras institucionales, las cuales cuentan con recursos, ámbitos de competencia y líneas de autoridad para atemperar las situaciones de tensión. La democracia contemporánea debe fortalecerse para que tenga una mayor capacidad de gobierno que genere los satisfactores colectivos y prevenga las situaciones de alto riesgo. Los elementos que favorecen la vigencia institucional de la democracia son, entre otros, las agendas institucionales, la eficacia de las rutinas, la valoración de la información, los procesos de decisión, los procedimientos para atender, escuchar y solucionar demandas en competencia y, desde luego, la voluntad de los actores para superar los conflictos e ingresar a los espacios del entendimiento y la cooperación.

La democracia es portadora de costos y beneficios que deben valorarse para que sobreviva como un sistema de gestión institucional. Cuando los costos son mayores que los beneficios, se da paso a un déficit de operación institucional que ocasiona que las externalidades negativas se impongan a las externalidades positivas, alterando significativamente su modo de vida. La democracia es un modo de convivencia, intercambio y coordinación que autoriza, incentiva y sanciona las conductas individuales y colectivas. Consecuentemente, el Estado y el mercado no deben moverse en dirección opuesta a la procura del interés público; a través de formas de cooperación y complementariedad, ambos deben contribuir al mejor aprovechamiento de las capacidades, iniciativas y recursos de la vida colectiva.

Sin duda, la democracia se legitima con resultados que aseguren condiciones favorables de vida, los cuales tienen que ser producto de la deliberación, la argumentación y la posición que se tiene ante la vida pública para que, a partir de la pluralidad creciente, se pueda llegar a los acuerdos que favorezcan la convivencia republicana. La democracia contemporánea se mueve en un tiempo de incertidumbre y cambios acelerados que deben abordarse con visión, método, voluntad, decisiones y acciones que permitan construir y fortalecer la gobernabilidad, entendida como un asunto estratégico que concierne

tanto a la sociedad como al Estado. En este sentido, le corresponde al Estado aportar las capacidades de dirección política y coordinación pública para que las políticas, objetivos y metas se conviertan en medios de la acción institucional, y se pueda responder de manera creativa e innovadora a los problemas viejos y nuevos que enfrentan las sociedades contemporáneas. Los problemas públicos de la democracia tienen ubicación geográfica, son dinámicos e interdependientes, características que influyen para que sean intensos, complejos y reincidentes. Esto exige que las instituciones públicas tengan imaginación para convertirlos en oportunidades de solución. De otro modo, la democracia no tendrá las aptitudes para institucionalizar la globalidad y la interdependencia que caracteriza actualmente a la sociedad civil.

Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bell, Daniel (1977), *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial.
- Berlin, Isaiah (1952) (2006), “¿Qué es la libertad política?”, en *Letras Libres*, Año 8 N° 91, México, julio.
- Buchanan, James (1987), “The Constitution of Economic Policy”, en *American Economic Review*, Vol. 77 N° 3, Nashville, pp. 243-250.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Del Castillo, Arturo (2001), “El soborno: un marco conceptual para su análisis”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 10 N° 2, México.
- Fearon, James D. (1998), “La deliberación como discusión”, en *La democracia deliberativa*, Jon Elster (coord.) Barcelona, Editorial Gedisa.
- Knight, Jack y Johnson, James (2005), “Evaluación de la democracia sin límites”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 3, México.
- Lahera, Eugenio (2004), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica (Colección Breviarios).
- Lindblom, Charles E. (1992), “La ciencia de salir del paso”, en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, N° 2).
- _____ (1994), “La investigación para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 3 N° 2, México.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Meltsner, Arnold (1992), “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, N° 2).
- Mill, John Stuart (1966), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Editorial Herrero Hermanos Sucesores.
- Mohabbat Khan, Mohammad (2001), “Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 10 N° 2, México.
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- North, Douglass C. (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.
- Olsen, Johan (2005), “Unidad, diversidad e instituciones democráticas”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 1, México.

- Popper, Karl R. (1991), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Editorial Paidós.
- Przeworski, Adam (2001), “Una mejor democracia, una mejor economía”, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (coord.), México, FLACSO; Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Plaza Valdés Editores.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2004), “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (Cuadernos de Transparencia, N° 4).
- Sen, Amartya (2004), “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, en *Letras Libres*, N° 71, México, noviembre.
- Smulovitz, C. y Peruzzoti, E. (2006), “Rendición de cuentas societal: el otro lado del control”, en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Stiglitz, Joseph (1996), “The Rol of Government in Economic Development”, en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2002), “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, Caracas, febrero.

Deficiencias en la organización del servicio de aseo: un caso donde la contratación no funciona en la práctica como en la teoría *

Knut Veisten y Wagner R. Gomera

Introducción

El uso de contratos en el servicio de aseo urbano y domiciliario se ha generalizado en los países en vías de desarrollo (Cointreau-Levine, Gopalan y Coad, 2000). Esto se ha fundado en argumentos sólidos de la teoría económica, que sostiene que hay mejoramientos en la eficacia y la capacidad (Savas, 2000). El servicio de aseo está identificado como uno de los servicios, originalmente públicos, que son aptos para su contratación a compañías, dado que la operación y los beneficios del servicio no cambian mucho con el tamaño (Bel y Miralles, 2003). Sin embargo, estas razones tocan solamente una parte de las condiciones necesarias para obtener una mayor eficacia. Post, Broekema y Obirih-Opareh (2003) añaden que la contratación del servicio de aseo funciona mejor si el procedimiento de contratación y las especificaciones del contrato estimulan la competencia.

En el artículo se analiza el funcionamiento del servicio de aseo en una urbanización dominicana, Boca Chica, que está situada en la costa caribeña entre la capital, Santo Domingo, y la ciudad de San Pedro de Macorís. Hasta el año 2002, Boca Chica constituía el límite oriental del Distrito Nacional, que tenía a Santo Domingo como su centro. El Ayuntamiento del Distrito Nacional, en conjunto con el Estado dominicano, introdujo contratos para el servicio de aseo en los años noventa (OPS, 2003; De la Cruz, 2003). Basado en un diagnóstico del área, se podía observar el cúmulo de residuos sólidos en muchos lugares de Boca Chica, documentado con fotos y verificado con un simple mapeo. También se podía observar una aparente escasez de camiones recolectores -había muchos barrios y callejones donde nunca pasaban-, y una gran falta de zafacones, tanques y contenedores (Veisten ...[et al], 2001). Por ende, la situación era tal que se podía preguntar si la contratación del servicio de aseo no se había llevado las ganancias anticipadas, teóricamente.

La deficiencia en el servicio de aseo podría explicarse simplemente por falta de recursos. Aunque el servicio esté operado por compañías privadas, sigue siendo un bien público, o bien, preferente, que el sector público local paga a través de contratos. Por eso el servicio de aseo compite con otros servicios públicos proporcionados por el municipio. Por mucho que las compañías hayan podido explotar economías de escala y otras adaptaciones para bajar los costos, queda la posibilidad de que esto no sea suficiente para producir una municipalidad limpia. Sin embargo, dudamos que no haya la demanda de un nivel de limpieza más alta por parte de los residentes y los negocios, aunque ello pudiera implicar la renuncia a otros bienes (públicos o privados). También dudamos que el procedimiento de la licitación y las especificaciones en el contrato estimulen la competencia. La contratación puede no ser transparente y puede haber aspectos en la especificación de los contratos que afectan la adaptación de las compañías de manera negativa.

A continuación se presentan los aspectos teóricos de una privatización de servicios públicos urbanos, principalmente mediante la contratación, y las características que debe tener la

Recibido: 11-05-2007. Aceptado: 23-05-2007.

* Este estudio se basa en datos del proyecto piloto del Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), "Participación de las Autoridades Locales y Sectores de la Sociedad Civil en la Gestión de Residuos Sólidos en Boca Chica", dentro del "Proyecto de Políticas Nacionales de Medio Ambiente" del gobierno dominicano (<http://www.ambiente.org.do/proyect02.htm>). El proyecto piloto fue financiado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la República Dominicana. Los autores dan las gracias por el apoyo y la ayuda de Pedro Arias, Oddgeir Kjell Osland y Miosotis Rivas Peña. También agradecen las informaciones del Comité de Gestión del proyecto piloto. El contenido de este artículo no está necesariamente ligado a intereses particulares de los autores, ni de sus colaboradores, ni de la institución que representan. Además, asumen plena responsabilidad por los errores y las omisiones cometidas.

institucionalidad, cuestiones que frecuentemente no son mencionadas. Es decir, la teoría económica señala posibles mejoramientos en la eficacia a través de la contratación, pero esto exige ciertos arreglos institucionales. Además, la institucionalidad puede tener efectos en la equidad si la privatización descuida las condiciones laborales y el servicio a los barrios marginados. Basados en la exposición teórica, se describe la situación que se observa en Boca Chica, efectuando algunas consideraciones acerca de si las deficiencias en el sistema de contratación y el arreglo institucional pueden explicar la disfunción del servicio de aseo. Al final se discuten los cambios que podrían conducir a un servicio mejor.

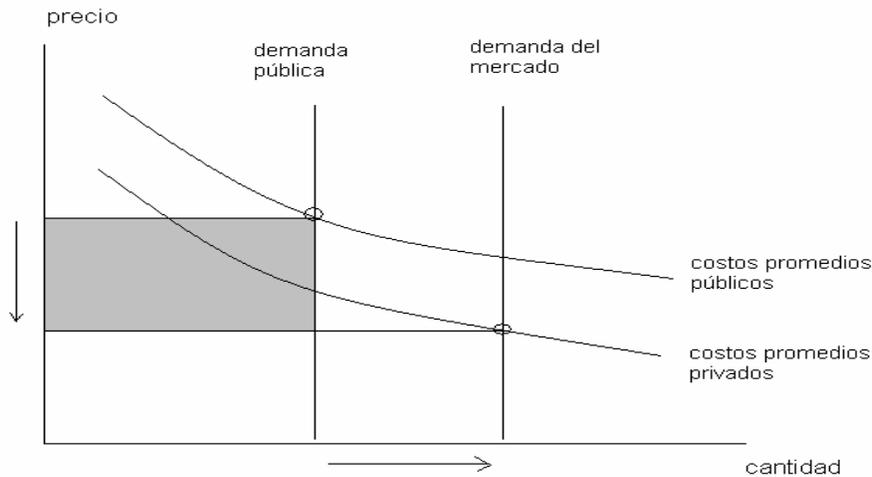
Teorías sobre el servicio de aseo urbano y su contratación

La limpieza de las calles y de las áreas públicas es un bien público (local), mientras que la recolección de residuos sólidos de usuarios residenciales y no-residenciales ha sido calificado como un “bien preferente” (o “bien de mérito” o “bien social”). Éstos son bienes ante los cuales los individuos no son conscientes de todas sus ventajas (o inconvenientes) porque no disponen de toda la información. No percibimos todos los efectos externos negativos de nuestra producción de desechos sólidos, ni todos los efectos positivos de su recolección (Cointreau-Levine, 1994)¹.

Muchos ven como una tarea fundamental del sector público asumir la responsabilidad por la producción de bienes públicos y bienes preferentes, dado que el mercado falla en producir el nivel que los individuos realmente desean de este tipo de bienes (Azqueta Oyarzun, 1994). Sin embargo, esto no impide que el sector público entregue su producción a operadores privados. A tal efecto, la alternativa principal es la privatización, ya sea a través de *contratos* o de *licencias* (franquicias). La diferencia entre licencias y contratos es que, en el primer caso, las compañías recolectan el pago directamente de los usuarios (Savas, 2000). La contratación se puede realizar a través de una licitación, en la que las compañías ofertan para recolectar y limpiar una zona en un período dado, y ganará la compañía que haga la oferta con los menores costos. Alternativamente, las compañías pueden hacer ofertas basadas en toneladas de desechos sólidos llevadas al destino final (Post ...[et al], 2003). En ambos casos, los contratos también deben definir cobertura, rutas/horarios, instalaciones de contenedores/zafacones, tipo de equipos/camiones, condiciones laborales, y tratamiento de los desechos.

En cuanto a la producción, el servicio de aseo es un tipo de servicio público donde los costos hasta cierto grado bajan con la cantidad recogida, lo que se llama *economía de escala*. Sin embargo, la economía de escala no es tan pronunciada como en los casos de agua potable, electricidad y telecomunicaciones; el servicio de aseo no es considerado como “monopolio natural” (Cointreau-Levine, 1994). Según la teoría económica, una compañía privada contratada va a distribuir los costos fijos eficientemente sobre el área de producción (Bel y Miralles, 2003); sobre todo si el mercado de la compañía es más grande que lo que sería si fuera operación pública; por ejemplo, si la compañía tuviera contratos para más de una municipalidad, la compañía podría ofrecer un servicio a precios más bajos que los de una entidad pública municipal (Figura N° 1).

Figura N° 1
Ganancias de bienestar anticipadas con la contratación



Fuente: Bel y Miralles (2003).

Más aun, se asume que un operador privado tiene incentivos más fuertes para reducir costos y ser dinámico/flexible/innovador, debido a que los ingresos de los operadores privados están más estrictamente relacionados con los resultados del negocio que en el caso público (Cointreau-Levine, 1994)². Aunque la contratación puede llevar costos de transacción (administración relacionada con la contratación misma), se han registrado reducciones de costos en países desarrollados con respecto a una operación pública (Hodge, 2000; Savas, 2000). La contratación, más que otro tipo de arreglo, es considerada ventajosa en el caso del servicio de aseo. El servicio tiene relativamente poca especificidad en la magnitud y los activos (Bel y Miralles, 2003). Post, Broekema y Obirih-Opareh (2003) añaden que la contratación también funciona mejor si los períodos de los contratos no son “demasiado cortos”.

El aumento del bienestar anticipado mediante la contratación, como es ilustrado en la Figura N° 1, se relaciona con el incremento de la eficiencia técnica básica: más cantidad por el mismo costo/precio, o la misma cantidad por menos costo/precio. No obstante, la producción y la eficiencia del servicio de aseo tienen muchas dimensiones. Hay varios aspectos de calidad en el servicio de aseo, principalmente confiabilidad, frecuencia, tipo de recolección y cobertura espacial (Post ...[et al], 2003). También el nivel de servicio depende de cómo queda el sitio después de la recolección, algo que está determinado por los equipos recolectores y la calidad del trabajo; por ejemplo, si dejan lixiviados detrás del camión. Además, la calidad ambiental *entre* las recolecciones depende del equipo de almacenamiento de los residuos sólidos: la cantidad y calidad de contenedores, zafacones, etc. En esto también influye el comportamiento de los usuarios mismos.

Batley (1996) distingue la *eficacia alocativa*, con lo cual se alude al grado en que las tarifas cubren los costos del servicio (la suma pagada por la municipalidad al contratista). En el caso de la contratación, es el sector público el que se reserva la responsabilidad de fijar y cobrar las tarifas a los usuarios. Recuperar los costos por un servicio es difícil cuando no se puede “cortar la conexión”. Además, una institucionalidad débil, la pobreza y la falta de conciencia pueden impulsar la defección, y lanzar, por ejemplo, los desechos sólidos en sitios públicos. Por eso muchas compañías optarán por contratos y evitarán licencias, aunque la empresa privada podría recuperar una parte más grande de los costos que el sector público, además que facilitaría un contacto más directo entre el ejecutor/cobrador y los usuarios (Post ...[et al], 2003).

Hay aspectos de la institucionalidad que pueden influir en el éxito de una contratación del servicio de aseo. Una contratación acertada exige ciertas cualidades del sector público y, tal vez, de la sociedad en general. Es un problema institucional general en los países en vías de desarrollo que los empleados públicos se apropien de los servicios y de la información sobre aquellos (Édes, 2000). La contratación tiene que ser transparente para asegurar la competitividad y el control democrático. Además, el proceso de contratación del servicio exige ciertos conocimientos por parte de los funcionarios públicos, de manera que puedan elaborar buenos contratos y sistemas de control, lo que constituye un elemento de los costos de transacción (Batley, 1996). Por otra parte, la calidad del recurso humano en el sector privado puede afectar el nivel de éxito; por ejemplo, son importantes las habilidades gerenciales para determinar el área de control de un supervisor de la compañía (Cointreau-Levine, 1994). Dependiendo de la estructura social, del nivel de desarrollo y del grado de involucramiento de la sociedad, la contratación del servicio de aseo también puede afectar las condiciones laborales y los niveles de servicio en los barrios marginados (Post ...[et al], 2003). Finalmente, una institución pública que se basa en sistemas participativos podrá dar un respaldo local al servicio y bajar los costos del servicio (Rathi, 2006).

Con base en las teorías económicas, institucionales y organizacionales se puede tratar de iluminar una estructura de incentivos. Comparada con una operación municipal tradicional de bajo presupuesto, se anticipa que una operación privada tendrá incentivos más fuertes para cumplir un contrato (por ejemplo, llevar una cantidad de residuos sólidos del área A al punto B) y obtener el pago público minimizando los costos para llevar esto a cabo. Pero, la enmienda anticipada de esta eficiencia técnica también depende en cierto grado del procedimiento de la contratación. La transparencia aumenta la probabilidad que la compañía más eficiente gane la licitación, y un buen sistema de control por parte de la municipalidad aumenta la probabilidad que una cantidad dada de residuos realmente será llevada de A a B. El control también tendrá una influencia sobre el grado de confiabilidad, la frecuencia, el tipo de recolección y la cobertura espacial, aspectos que pueden estar especificados en el contrato. Las condiciones laborales también podrían estar especificadas en el contrato y controladas por la municipalidad³. En cuanto a la eficacia de alocación, el incentivo para elaborar un buen sistema de tarifas por parte de la municipalidad depende de los recursos humanos y del sistema de recompensas del sector público. El incentivo para pagar las tarifas por parte de los usuarios depende principalmente de la obligación impuesta (el grado en que el pago realmente es obligatorio para todos y, eventualmente, ligado a la recepción de otros servicios públicos, como el agua), pero también puede depender de la imparcialidad percibida. Es importante aclarar que es prácticamente imposible introducir un sistema de pagos que dependa estrictamente de la producción de residuos sólidos por parte de un usuario. El servicio de aseo no se puede tratar de la misma manera que el servicio de agua y de electricidad. Un usuario tendría la posibilidad de la defecación, depositando los residuos sólidos ilegalmente para disminuir/eliminar la tarifa (Cointreau-Levine, 1994).

Descripción del servicio de aseo en Boca Chica

Datos básicos sobre la comunidad

La municipalidad de Boca Chica, que hasta 2002 era una sección del Distrito Nacional, está al este de Santo Domingo, la capital dominicana. Boca Chica es una demarcación geográfica de 149 km², e incluye el aeropuerto internacional Las Américas y el megapuerto Caucedo. El centro turístico y su playa, la Ciudad Boca Chica, está situado a 35 kilómetros del centro de Santo Domingo. Según la proyección de la Oficina Nacional de Estadística, a partir del censo nacional de 1993 (ONE, 1993), la población para el año 2000 de la Sección de Boca Chica era de 73.149 personas, lo cual implica un crecimiento anual de 2,82%. Sin embargo, tomando en cuenta la inmigración a la zona durante los años noventa, el crecimiento debe haber sido más alto, y se calcula una población de 85 mil personas aproximadamente en el año 2000 (Veisten ...[et al], 2001)⁴. Aunque la inmigración a Boca Chica había

sido fuerte, y grandes partes de la comunidad eran barrios nuevos, existían varias asociaciones gremiales, juntas de vecinos y otras organizaciones no gubernamentales (Rivas Peña, 2000).

Los residentes de Boca Chica, y especialmente los de la ciudad turística, tienen un nivel de riqueza más alto que el promedio dominicano, con un ingreso mensual estimado entre US\$ 200 y 250 en 2000, pero con una parte significativa de los hogares calificados como pobres (Morillo Pérez, 1997; Veisten ...[et al], 2002). Se estimó una producción de 0,93 kg de residuos sólidos por habitante por día en Boca Chica, incluyendo los de los usuarios comerciales-industriales-comunales (CIC), lo que daría aproximadamente 2.400 toneladas por mes (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001).

Antecedentes de la contratación en el anterior Distrito Nacional

La primera privatización del servicio de aseo en la capital dominicana fue en la segunda mitad de la década de los ochenta. El Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) otorgó una licencia/franquicia a la empresa *Soinca* para cubrir algunos sectores de Santo Domingo. El ADN debía subsidiar el 40% de las operaciones generales de *Soinca*, pero aparentemente no podía cumplir con este compromiso, lo que puede explicar parte del “círculo vicioso” que se produjo: descuido del servicio y problemas para cobrar a los usuarios. Después de poco tiempo, *Soinca* terminó en quiebra (Rivas Peña, 2000).

El ADN reasumió la operación completa de esas funciones hasta que en 1992, por iniciativa del Estado dominicano, contrató con una compañía privada (Rivas Peña, 2000; De la Cruz, 2003; OPS, 2003). Fue un contrato para todo el entonces Distrito Nacional con una sola compañía, la *Dixi Sanitary Service* (subsidiaria de la *Attwoods P.L.C.*). Según una descripción que hicieran los medios en los últimos años (De la Cruz, 2003), el contrato de 1992 planteó que la *Dixi* tendría “a su cargo el manejo, recolección y transporte de la totalidad de los residuos sólidos” que se producirían dentro del Distrito Nacional (860 km²). La basura sería recolectada dos veces por semana en rutas establecidas. El contratista debía traer equipos desde el extranjero, “incluyendo camiones, camionetas y demás vehículos livianos, tractores, montacargas, recipientes, piezas, llantas o cualesquiera otros equipos necesarios”. La *Dixi* también obtuvo el derecho exclusivo para el reciclaje de los desperdicios médicos, el tratamiento de residuos peligrosos, incineración, y manejo de rellenos sanitarios (De la Cruz, 2003).

El contrato entre el ADN (incluyendo el Estado) y la *Dixi*, al igual que los contratos más recientes, tuvo una duración de 10 años. Pero, antes de llegar a 2002 se hicieron adiciones y cambios en varias ocasiones: en 1993, 1996, 1998 y en 2000, presuntamente por mal funcionamiento del sistema y acumulación de basuras (Rivas Peña, 2000). En 1993 se fijó una cantidad específica a recolectar. El contratista se comprometió a recoger 1.700 toneladas diarias, “provenientes de residuos domiciliarios, residuos de establecimientos especiales, restaurantes, bares, hoteles, cárceles, mercados, clubes, mataderos, cementerios, exposiciones en general, edificios públicos y mercados ambulantes, restos de limpieza y poda de jardines, restos de muebles, colchones, utensilios de mudanza u otros similares” (De la Cruz, 2003). También se aclaró que los destinos finales de la basura eran vertederos en la parte noroeste de Santo Domingo, entre otros, el de Duquesa, que más adelante fue el único destino final oficial (OPS, 2003). Duquesa está situado al noroeste de la capital, a 55 km del centro turístico de Boca Chica.

En cuanto al precio a pagar por el sector público al contratista, fue añadido en 1993 que el pago sería “ajustado periódicamente hacia arriba o hacia abajo para reflejar cualquier aumento en los costos (...) relacionados al servicio, como son las fluctuaciones de los índices de inflación o cualquier otro factor que incida en los costos de operación”. En 1996 se hizo un cambio en el contrato obligando a *Dixi* a elaborar “un plan de rutas para la recogida y transporte de la basura (...) el cual incluye la frecuencia de recogida en las diferentes zonas”. También se estipuló un horario en las diferentes zonas. En cuanto al destino final, la *Dixi* se comprometió “a someter a una operación de pesado (...) a todos los camiones (...) a fin de determinar la cantidad de basura recogida y transportada por esa compañía”, después que el ADN instalara una balanza en Duquesa (De la Cruz, 2003).

En 1998 hubo un cambio aparentemente radical en la contratación, ya que otras empresas recolectoras fueron incluidas en el sistema junto con Dixi (ABT, 2002; Rivas Peña, 2000; De la Cruz, 2003). También se introdujo una licencia/franquicia para la recolección y transporte de residuos sólidos de “los sectores comerciales e industriales”, que obtuvo la compañía recolectora *Klinetec Dominicana*. Klinetec cobraría a sus usuarios directamente y pagaría al ADN “una suma equivalente al 20% de la facturación mensual que realice a sus clientes, independientemente de la impuntualidad o atrasos que pudieran efectuarse en el cobro de esas facturaciones”. La *Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A.* (COLIMEC) fue contratada para recolectar y transportar toda la basura de las afueras del Distrito Nacional, incluyendo la Sección de Boca Chica (De la Cruz, 2003). Un poco más adelante, la empresa Dixi cambia a *Proaseo* y vende parte de sus responsabilidades a nuevas compañías recolectoras: *Urbaser*, que tendría un contrato para recolectar residuos sólidos en la misma área que Proaseo (sin dividir en subáreas específicas), y *Madras*, que tendría un contrato para recoger desperdicios en los mercados de la capital (ABT, 2002; Disla, 2002). La compañía *Diseños y Operaciones Ambientales* (DOAMSA) obtuvo la concesión para el relleno sanitario de Duquesa (Mercedes, 2001; ABT, 2002).

Desde el primer addendum de la contratación, en 1993, Dixi/Proaseo había tenido una responsabilidad contratada de recolectar 1.700 toneladas por día y recibir un pago de US\$ 800 mil mensuales, o bien US\$ 16 por tonelada recogida. Se incluyó una operación de pesado a partir de 1996, pero el contrato con Dixi/Proaseo era un contrato de pago fijo mensual, no de facturación que variara con las toneladas recogidas (De la Cruz, 2003). En cuanto a las nuevas compañías recolectoras que entraron en acción en 1998, el texto del contrato estableció un pago por tonelada llevada a Duquesa. En los años siguientes el pago fijado fue alrededor de US\$ 25 por tonelada recogida, y la basura entregada era pesada y registrada por DOAMSA en Duquesa. En 1999, el ADN debía pagar una suma alrededor de RD\$ 26 millones mensuales a las empresas contratadas, incluyendo a Dixi/Proaseo; suma que subió a RD\$ 37 millones, o bien US\$ 2,2 millones, en 2001. Los pagos efectuados por el ADN (y el Estado dominicano) a las compañías recolectoras normalmente han sido muy retrasados, tanto que las compañías en ciertas ocasiones han tenido que parar su actividad temporalmente (Disla, 2002; Rivas Peña, 2000).

En octubre de 2000 se incluyó en la contratación para el servicio de aseo una división específica por áreas entre las nuevas compañías recolectoras. En 1999 había entrado en actividad la compañía recolectora *Tecnología Urbana de Saneamiento S.A.* (TURSA), que según el addendum del contrato abarcaría un área de 203 km², correspondiente al 14% del área del entonces Distrito Nacional. Boca Chica constituía $\frac{3}{4}$ parte del área monopolizada por TURSA. Además de la sección Boca Chica, el perímetro de TURSA incluía alrededor de 50 km² en el área costera desde el límite occidental de Boca Chica (La Caleta) hasta el río Ozama, límite oriental del centro histórico de Santo Domingo (De la Cruz, 2003)⁵.

Los datos sobre toneladas llevadas a Duquesa por cada compañía recolectora varían según la fuente. No obstante, se pueden estimar los porcentajes promedio aproximados de cada compañía en el período que se investiga, entre 1998 y 2002: Proaseo 47%, COLIMEC 21%, Urbaser 13%, TURSA 9%, Madras 4% y Klinetec 2%. El resto, alrededor de 5%, fue recolectado por el ADN. El ADN se había quedado con equipo y camiones de recogida y transporte, y asumía la responsabilidad por un 15% de la recogida (ABT, 2002; Disla, 2002). El ADN tomó a su cargo los residuos sólidos de las instituciones públicas, más el mantenimiento de plazas y parques. Pero también asumió la responsabilidad de recoger y transportar basura del sector residencial, incluyendo la sección de Boca Chica, primero junto con COLIMEC, y a partir del año 2000, con TURSA (Rivas Peña, 2000; ABT, 2002). Es posible que la parte de residuos sólidos realmente recogidos por el ADN en aquellos años haya sido un poco mayor que el 5%. Según un control realizado por el ADN en Duquesa, entre 2000 y 2002, se encontró que las compañías recolectoras pagadas por tonelada transportada al relleno habían

puesto escombros entre las basuras para aumentar el peso de la carga de una manera menos costosa para la compañía. La parte estimada de escombros varía mucho entre las compañías, pero llegó a alrededor del 15% del peso entregado en los casos de TURSA y Urbaser (Disla, 2002).

La contratación para la sección Boca Chica en el entonces Distrito Nacional

La compañía TURSA tenía rutas relativamente fijas en las calles principales de la sección Boca Chica y las zonas más céntricas de la ciudad turística. En estas zonas los usuarios contaban con la recolección en días previstos, aunque no era totalmente confiable. Los usuarios sacaban sus residuos sólidos a la calle cuando esperaban el camión o cuando escuchaban las llamadas de los obreros. La operación del ADN era más esporádica. TURSA reclamó una recolección promedio diaria de 237 toneladas en su zona entre los años 1999 y 2001, con una tendencia de crecimiento considerable (ABT, 2002). Si la recolección en Boca Chica por TURSA se correspondiera con el tamaño de su área, implicaría 174 toneladas o 2 kg por habitante por día, que es muy improbable⁶.

Sin posibilidades de obtener o calcular la recolección exacta por TURSA (y el ADN) en Boca Chica, se tuvieron que hacer cálculos propios de fondo. Basados en la estimación de producción de residuos sólidos, datos de recolección, observaciones en la zona, entrevistas con informantes clave y muestras de la población, se calculó que solamente un 45% de los residuos sólidos producidos en toda Boca Chica fueron recolectados de manera regular por TURSA y llevados al destino final (Duquesa)⁷. Sin embargo, esto no necesariamente discrimina entre lo que se acumulaba en un período temporal y lo que se acumulaba de manera más continua. El ADN mandaba camiones propios para recoger basuras en “puntos críticos”, sobre todo en los vertederos que se formaban dentro del área turística de Boca Chica y al lado de la autopista de Las Américas. Al menos tres veces por año (antes de Navidad, antes de la Semana Santa y al final del verano) el ADN iniciaba operaciones especiales de limpieza, mandando varios vehículos y brigadas laborales para sanear el municipio (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001 y 2002).

Se estimó que hasta el 20% de la basura producida en Boca Chica era quemada, mientras que un 35% se quedaba en vertederos irregulares. Algunos de estos vertederos se podían observar al lado de la autopista que pasa por Boca Chica (la autopista de Las Américas, de Santo Domingo hacia el este), y en otros muchos sitios públicos y solares baldíos. Esto fue documentado con fotos y verificado con un simple mapeo (Veisten ...[et al], 2001)⁸. Los operadores del servicio de aseo utilizaban los terrenos al lado de la autopista a Santo Domingo como un tipo de estación de transferencia, pero en realidad se habían hecho grandes vertederos incontrolados. Con un servicio público limitado, se había abierto un mercado con otros actores privados: hombres con triciclos/carretillas o muchachos que llevaban basura en fundas de plástico. Estos particulares recibían pago directo de los usuarios, normalmente sin exigencias muy estrictas sobre el destino de estos residuos.

De los usuarios residenciales que vivían en áreas cercanas a las calles donde pasaban los camiones de TURSA, los particulares llevaban la mayor parte de los desechos a esas calles. De los usuarios que vivían más lejos de esas calles de recolección pública, los particulares llevaban los desechos a vertederos irregulares (Veisten ...[et al], 2001 y 2002). La quema y acumulación en vertederos implican dos tipos de transformación de parte de la basura, ambas con efectos muy negativos en el ambiente y la salud pública: contaminación del aire y producción de lixiviados que pueden contaminar el agua (ABT, 2002; OPS, 2003). No obstante, como hay una parte combustible y una parte orgánica (húmeda), la acumulación de residuos sólidos será menor que la simple adición de las toneladas dejadas en vertederos irregulares cada día (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001).

Aproximadamente la mitad de los hogares en Boca Chica tenían acceso al servicio de aseo, pero solamente una minoría de éstos lo consideraban como un servicio completo y regular. Visto desde fuera se puede calificar el servicio de aseo en Boca Chica como un *sistema minimalista*, con cobertura muy limitada, equipo mal adaptado a las urbanizaciones nuevas e irregulares, un vertedero interno que no

cumplía con los criterios ambientales mínimos, y falta de protección de los trabajadores y las demás personas que intervenían en el traslado de los residuos desde las fuentes hasta la disposición final. La mayoría de los obreros de TURSA y el ADN trabajaban sin guantes u otra ropa protectora. Los camiones recolectores dejaban un rastro apestado de lixiviados en su camino (Veisten ...[et al], 2001). En cuanto al control municipal, había una forma de presión por parte de la Delegación Municipal de Boca Chica, en tanto portavoz local de los usuarios residenciales y CIC. Sin embargo, parece que esto representaba una presión para obtener solamente un mínimo de servicio. No llegaba a ser un control verdadero para exigir un servicio de aseo de calidad. No se podía deducir la existencia de una supervisión activa por parte de los responsables del servicio de aseo en el ADN, en Santo Domingo.

La eficacia alcativa era baja, como en otras muchas ciudades latinoamericanas (Monreal, 1998). Ningún usuario residencial recibía facturas por el servicio de aseo, y se supone que los 351 usuarios comerciales facturados representaban solamente una parte de la totalidad de usuarios CIC en toda la sección de Boca Chica. El ADN manejaba los usuarios de los sectores comerciales e industriales en esta zona, no la compañía Klinetec. Las tarifas eran relativamente bajas, con un promedio de un poco menos de US\$ 18 mensuales para la gran mayoría de los usuarios comerciales (utilizando una tasa de cambio de aproximadamente US\$ 0,06 por un peso dominicano). Los tres hoteles grandes de Boca Chica (Coral Hamaca, Dominican Bay / Boca Chica Beach Resort, y Don Juan Beach Resort) debían pagar entre US\$ 700 y 1.400 mensuales, y otros escasos comercios grandes recibían facturas entre US\$ 60 y 300⁹. Sin embargo, gran parte de los comercios no pagaba, y la deuda acumulada de los usuarios llegaba casi a US\$ 400.000 en el año 2000 (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001).

En cuanto a la transparencia de la organización del servicio, cabe decir que el proceso de contratación y las condiciones de los contratos generalmente han sido desconocidos y difusos (OPS, 2003; Disla, 2002). No es posible obtener acceso a los contratos, y los datos completos sobre los actores, las recolecciones y los costos se obtienen por peticiones a los responsables públicos del ADN (Veisten ...[et al], 2001). La información que se conoce sale principalmente a través de los medios de comunicación (De la Cruz, 2003, Disla, 2002)¹⁰. Antes de la división del entonces Distrito Nacional en cinco municipios¹¹, a partir de 2002, no se podía aclarar cuál era la parte de la basura recolectada en la sección Boca Chica con base en los datos de TURSA, el ADN u otras fuentes. Supuestamente, el contrato no tenía una cantidad especificada para Boca Chica, aunque sí había una “cantidad meta” para el área completa de TURSA (Boca Chica y parte de Santo Domingo Este). En 2006, el nuevo municipio de Boca Chica pagó a la nueva empresa encargada (*Aseo Urbano*) por la recolección de 70 toneladas diarias¹². Para el año 2000 se estima que TURSA y el ADN recolectaron alrededor de 35 toneladas diarias de manera regular, de una producción estimada de 80 toneladas diarias aproximadamente (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001).

El ADN pagaba a TURSA por la cantidad estimada llevada a un destino final -entiéndase Duquesa- alrededor de US\$ 25 por tonelada. TURSA llevaba a Duquesa una parte de la cantidad total recolectada (9%) que era menor que su área (13%). No obstante, los datos presentados por TURSA indican una recolección alta en relación con la producción estimada de residuos sólidos por habitante y las estimaciones de la población. Pero hay algunas variables inciertas: el número de habitantes y la producción de basura -incluyendo las diferencias entre Boca Chica ($\frac{3}{4}$ del área) y la zona costera de Santo Domingo Este ($\frac{1}{4}$ del área)-, además de la confiabilidad de los datos de la compañía. Según la información recogida, se puede dividir la cantidad llevada por TURSA a Duquesa en tres partes: basuras de Boca Chica, basuras de Santo Domingo Este, y escombros probablemente de áreas cercanas a Duquesa (De la Cruz, 2003; Disla, 2002). Lo que queda bastante claro es que la cantidad recolectada de residuos sólidos en Boca Chica en el período 2000-2001 era inferior a la producción. Además, el ADN estaba informado de la disparidad entre producción de basura y recolección en Boca Chica en aquel período (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001).

El vertedero irregular más grande, situado al lado de la autopista, al noroeste de la ciudad de

Boca Chica, se había desarrollado como un *vertedero interno de transferencia*. A partir de este vertedero interno la compañía contratada llevaba los residuos sólidos al relleno Duquesa. El ADN también participaba directamente con camiones propios en este trayecto. Además del pago básico del ADN, el contratista TURSA recibía un subsidio especial por el trayecto. No se podía deducir que había una supervisión independiente del proceso de transferencia, es decir un control de la cantidad y la manera de expedir el trabajo. En general, no había un sistema de supervisión independiente que involucrara a representantes de los usuarios de Boca Chica. Ni se incluía a la comunidad en un sistema participativo que orientara el servicio hacia los sectores empobrecidos y menos alcanzables por los camiones, o un sistema de reciclaje que podría hacer bajar los costos de la recolección (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001).

En cuanto a la forma de servicio prestado, se pudo observar que los obreros de la compañía recolectora hacían su propio negocio. Recolectaban primero los residuos que pudieran contener mayor cantidad de elementos que sirvieran para la comercialización o reutilización, como los residuos de los hoteles grandes. Además, en estos sitios comerciales y en zonas residenciales de ingreso mediano-alto pudieron obtener contribuciones monetarias directas, a veces ejerciendo presión para recibir propinas. Quienes no pagaban propinas se arriesgaban a que los obreros no recolectaran su basura (Veisten ...[et al], 2001 y 2002).

Análisis de la situación

A partir del marco teórico y de los datos recolectados/estimados de la zona, a continuación se hace un análisis enfocado en las estructuras de incentivos. Se indica cómo las deficiencias de la organización producen incentivos negativos en lo que se refiere a la meta de recolectar una cantidad máxima por un costo dado (eficiencia técnica básica), incluyendo cualidades en cuanto a confiabilidad y frecuencia, tipo de recolección, cobertura espacial y calidad del trabajo.

Falta de transparencia

La falta de transparencia respecto al contenido de los contratos y al proceso mismo de contratación puede indicar que no hay libre competencia para obtener contratos. Si la información no es accesible, el responsable público tendrá más posibilidad de apropiarse de la “venta” de contratos, poniendo otros elementos de calificación distintos al precio y la calidad de la recolección. Si los usuarios y los medios de comunicación no conocen el texto de los contratos, tendrán menos posibilidad de obtener algo más que un descontento general. No podrán apuntar a la causa de las deficiencias. No obstante, la falta de transparencia es una debilidad general en los países en vías de desarrollo (Franco-Barrios, 2003).

A partir de otras fuentes ha quedado claro que el punto principal en los contratos de servicio de aseo era que el operador privado debía llevar X toneladas de residuos sólidos del área Y (sección Boca Chica y parte de Santo Domingo Este) al punto Z (el relleno Duquesa). En tal caso, las compañías debían competir en la presentación de un plan para llevarlo a cabo a un costo mínimo, que *per se* es compatible con la meta de eficiencia técnica básica. Pero no está claro en qué se basaba la asignación de áreas a nuevas compañías a partir de 1998, más allá del descontento con el resultado producido por Dixi/Proaseo (De la Cruz, 2003). Por lo tanto, no se sabe por qué TURSA obtuvo el área que abarca Boca Chica (después de COLIMEC).

Posibles debilidades en los contratos y en la práctica

El pago por toneladas llevadas a un destino final satisface el criterio de incentivos positivos con base en la eficiencia técnica (Post ...[et al], 2003). Pero esto presupone incluir otros aspectos específicos en el contrato, así como el control independiente en toda la línea del servicio. Con los cambios y adiciones al contrato original (celebrado con Dixi en 1992) se incluyeron diferentes frecuencias de recolección para diferentes áreas y sectores (por ejemplo, más frecuente para el sector CIC), y rutas/horarios para

algunas áreas (De la Cruz, 2003). Pero parece que la cobertura no estaba clara, y faltaban precisiones respecto al almacenaje temporal, tipo de equipos/camiones, condiciones laborales, y tratamiento de los desechos. Por lo observado, se obviaron especificaciones de confiabilidad y calidad del trabajo, que podrían haberse relacionado con el control y con una serie de primas/sanciones (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001 y 2002). En cuanto a la duración del contrato, no se puede decir que 10 años en este caso haya sido un período corto (Post ...[et al], 2003). Más bien la duración tan larga ha significado un problema, en el sentido de permitir la permanencia de estructuras que no funcionan (Disla, 2002).

Si los contratos no especifican la cobertura (completa), instalaciones de contenedores/zafacones, protecciones del suelo, y otros elementos, los costos de transporte y financiamiento por tonelada podrían producir incentivos negativos. Para TURSA sería provechoso buscar primero los desechos sólidos en el área más cercana al destino final (Santo Domingo Este, antes de Boca Chica) y añadir escombros antes de llegar a Duquesa (Disla, 2002). Había un subsidio de transporte (Mercedes, 2001), pero ¿cómo podría un regulador que supervisa en Duquesa distinguir entre basuras de Boca Chica y de Santo Domingo? Puede ser que este problema se haya reducido con la nueva autonomía de Boca Chica, pero no desaparece. Un control limitado a una operación de pesado en el destino final podrá revelar engaño con escombros, que es un aspecto muy importante *per se*, pero no podrá revelar subcumplimientos en partes del área asignada a una compañía recolectora. Lo que más le importa al usuario es el resultado del servicio de aseo donde está, no la cantidad total llevada a un relleno.

También parece claro que los contratos no incluían especificaciones de reacciones, penalizaciones y correcciones en cuanto a incumplimiento contractual, o bien a desacuerdos sobre estos aspectos entre el contratista y el ADN. También faltaban incentivos positivos para la eficiencia del servicio de aseo. Por ejemplo, recolectar X toneladas de basura y dejar lixiviados, a un costo C , implica menos eficiencia económica que recolectar X toneladas de basura *sin* dejar lixiviados, a un costo C . Recolectar X toneladas de basura sin una frecuencia confiable, a un costo C , implica menos eficiencia económica que recolectar X toneladas de basura *con* una frecuencia confiable, a un costo C . Si las ganancias de la compañía fueran iguales en todos los casos, existiría un incentivo negativo por estas debilidades de los contratos (Post ...[et al], 2003; Rivas Peña, 2000).

Una recogida de basuras completa sin dejar lixiviados no es algo que pueda considerarse un lujo para la vista o el olfato. Los lixiviados y otros componentes pueden contaminar el suelo y el agua subterránea. En las “aguas negras” y basuras orgánicas proliferan bacterias, insectos y roedores que causan enfermedades, mientras que la quema produce humo insalubre. Efectos aun más graves se pueden producir por residuos peligrosos, tales como radioactivos, biomédicos, y otros residuos tóxicos de talleres mecánicos y de actividades industriales (OPS, 2003; ABT, 2002). No habían indicaciones de que los contratos tuvieran elementos de precauciones especiales para evitar efectos negativos a la salud pública (Veisten ...[et al], 2001; De la Cruz, 2003).

Los obreros de un camión recolector de residuos sólidos tienen más posibilidades de manejar su día de trabajo que los obreros de una fábrica, aunque la diferencia depende del área de control de los supervisores de la compañía. Si no hay exigencias en el contrato en cuanto al comportamiento hacia los usuarios, no será percibido como un problema para la compañía el hecho de que los obreros hagan sus propios negocios dentro de su empleo. La compañía podrá pagar así sueldos más bajos, ya que el arreglo da la posibilidad a los obreros de incrementar sus ingresos por medio de un reciclaje limitado y de propinas/chantaj. El reciclaje tiene un elemento positivo *per se*, y los obreros merecen propinas, pero el chantaje produce un desequilibrio e imprevisibilidad en el servicio. Si el usuario debe pagar, también debe poder anticipar el precio. Además, no se puede “apagar” el servicio de aseo a un usuario sin afectar el bienestar de los demás, principalmente por el afecto en la salud pública (Cointreau-Levine, 1994).

El hecho de que el ADN contrate en un área con una compañía privada, y al mismo tiempo se

quede con sus propios equipos/camiones, es obviamente problemático en cuanto a la estructura de incentivos. El problema aumenta con la ausencia de medidas y especificaciones de calidades y la falta general de control. El peligro es que la compañía operadora (TURSA) utilice los camiones municipales (ADN) para su operación. Podría contar con la municipalidad si no recolectara toda la basura, y tendría al ADN como corresponsable directo (no solamente como administrador de contratos) en caso de reclamaciones de los usuarios en Boca Chica.

Falta de control de cumplimiento de los contratos y falta de un sistema de reacciones previsibles

Ha habido controles sobre las compañías recolectoras en el destino final, y el ADN sí divulgó engaños con los pesos registrados en la balanza del relleno. No obstante, es muy dudable que hubiera un control eficaz del cumplimiento del contrato entre el ADN y el contratista. Una razón es que los contratos tenían debilidades que una supervisión no hubiera podido corregir. Había una expresión referida a “la excelencia del servicio sin sobresaltos ni irregularidades” en el addendum del contrato de 1996 (De la Cruz, 2003), pero tal vez fuera un poco vaga como base de control y de prima/sanción relacionados con el almacenaje temporal, con los equipos/camiones, con las condiciones laborales, y con el trayecto de Boca Chica a Duquesa. Los cambios en el texto de los contratos y la introducción de nuevas compañías pueden indicar reacciones del ADN por subcumplimiento, ya que reacciones negativas de la comunidad por la baja calidad del servicio tendrían un efecto sobre éste. Pero sin transparencia en la contratación no se pueden sacar conclusiones en cuanto a las causas de los cambios, y tampoco en cuanto a los incentivos producidos. Si este tipo de reacciones es consecuencia de vaivenes políticos y no por subcumplimientos específicos del contrato, es obvio que no se producen incentivos para aumentar la calidad. La historia desde 1992 hasta 2002 muestra la falta de un sistema de penalizaciones por incumplimiento (Post ...[et al], 2003). Nunca se vio que una compañía fuera sancionada o retirada por subcumplimiento. La parte (responsabilidad) de Dixi/Proaseo ha sido reducida, pero esta compañía recibe la misma suma de dinero, en US\$ corrientes, que al comienzo. TURSA y las demás compañías recolectoras han entrado para actuar en conjunto con Dixi/Proaseo, pero hasta 2002 ninguna de ellas fue eliminada por causa de un servicio descrito como dolor de cabeza continuo para la comunidad de Boca Chica y de todo el anterior Distrito Nacional (Disla, 2002; Rivas Peña, 2000; Veisten ...[et al], 2001).

Eficacia alocativa baja

Cálculos de los costos operativos del servicio de aseo (recogida, vertedero de transferencia, trayecto al destino final) indican que la facturación de tarifas para el sector CIC cubriría menos de $\frac{1}{4}$ de los costos de la parte CIC (Veisten...[et al], 2001). Además, gran parte de los usuarios CIC no pagaba, por lo tanto la cobertura de los costos era mucho menos de $\frac{1}{4}$. Así, aunque se propone que la falta de recursos no explica por completo las deficiencias, se hacía fácilmente un círculo vicioso: los usuarios CIC no reciben un servicio de aseo de calidad y no hay castigo cuando dejan de pagar. El municipio no obtiene financiamiento del servicio de aseo de los usuarios, y persiste un servicio mediocre (Rivas Peña, 2000). El sector residencial estaría dispuesto a pagar por un servicio de aseo de calidad (Veisten ...[et al], 2002).

Ausencia de esfuerzos para involucrar a los recolectores particulares

Se puede suponer que el comportamiento de los recolectores particulares dependería de dónde esté ubicado el usuario (residente o CIC) y la cantidad de desechos sólidos entregada. Sin exigencias de los usuarios en cuanto al destino de la basura, los recolectores particulares tendrían incentivos fuertes para minimizar el uso del tiempo y botar la basura en el área pública o el solar baldío más cercanos. Además, sin control y penalización de esta actividad, y con poca conciencia de una parte importante de la población, el resultado esperado sería que los particulares creen y mantengan vertederos irregulares

(Disla, 2002).

Ausencia de esfuerzos para involucrar a los usuarios

En la comunidad existían varias asociaciones gremiales, juntas de vecinos y otras organizaciones no gubernamentales. Aparentemente ellas no habían tenido ningún papel en el desarrollo y la ejecución del arreglo del servicio de aseo (Rivas Peña, 2000). Esto puede explicar parte del mal funcionamiento y la falta de colaboración popular (Disla, 2002). Además de la importancia del respaldo popular, involucrar a la comunidad en el reciclaje podría haber reducido la cantidad de desechos sólidos a recolectar. La consecuencia sería una comunidad más limpia y/o una reducción de costos para el ADN (Brown Salazar ...[et al], 2003; Rathi, 2006). Aunque existía un potencial de reciclaje, la parte de los residuos sólidos que se puede reciclar es relativamente baja, y ya habían personas que buscaban material de reciclaje en Boca Chica (ABT, 2002; Veisten ...[et al], 2001).

Cambios posibles y necesarios en el arreglo institucional

Con base en lo expuesto y analizado hasta aquí sobre las deficiencias del sistema actual, se proponen algunos cambios que podrían clarificar el papel, la capacidad y la cobertura del servicio municipal, así como fortalecer los incentivos orientados a producir un mejor servicio de aseo considerando la capacidad existente. En primer lugar, cabe preguntarse si un servicio de aseo podrá funcionar bien con una institucionalidad débil en el sector público. Se ha sostenido que el arreglo contractual existente ha sido una causa más importante para explicar las deficiencias que las limitaciones financieras. Se ha indicado que la estructura de incentivos existente hace que la situación observada sea la esperada. Sin embargo, incluso dentro de un sistema de institucionalidad débil, hay maneras de autorizar al pueblo para incrementar la presión sobre los líderes políticos y otros actores para producir servicios de mejor calidad (Cointreau-Levine, 1994; Post ...[et al], 2003).

Dado un sistema de contratación, el contrato debe precisar cuál es la cobertura y qué tipo de servicio se dará a las diferentes áreas o sectores dentro de la comunidad. Ello depende de la capacidad financiera del municipio y de la posibilidad de cubrir los costos a través de pagos por parte de los usuarios (CIC y residenciales). En este proceso de análisis técnico, financiero y económico hay que mantener la meta de una cobertura total, buscando las opciones menos costosas, adaptadas a las demandas de los usuarios y a las exigencias de la salud pública. Este proceso de preparación, así como la contratación misma, tienen que ser transparentes. Además, se debe involucrar a los usuarios de una manera participativa (Brown Salazar ...[et al], 2003; Cabrero Mendoza y Peña Ahumada, 2004).

El Cuadro N° 1 muestra los aspectos principales del proceso de contratación y el contenido de los contratos, e indica los cambios necesarios para producir incentivos más positivos.

Cuadro N° 1
Cambios necesarios en el proceso de contratación y en los contratos

Tarea	Lo deseado	Mecanismos principales
Proceso de contratación	Competencia, asegurando que los mejores actores, en costos y calidad, ganen los contratos.	Transparencia, aumento de competencias en la municipalidad, y participación local, incluyendo una reunión inicial entre el nuevo contratista, representantes municipales, particulares y representantes de la sociedad civil.
Contratos	Eficiencia técnica básica, eficacia en cumplir con exigencias de salud y ambiente (exigiendo sueldo mínimo y protección para obreros), eficacia alocativa, precisión del papel de los actores, tipo de supervisión, aspectos que serán controlados, reacciones especificadas en caso de subcumplimiento del contrato (y, eventualmente, bonos por cumplimiento con excelencia).	

En cuanto a la recolección de residuos sólidos CIC y residenciales, se podrá obtener mejores resultados incorporando en el sistema de contratación mayores especificaciones. Una parte más bien técnica es la necesidad de establecer estándares del equipo. Hay que exigir en el contrato que los camiones recolectores no podrán dejar lixiviados en su camino; hay que exigir zafacones y contenedores para el almacenaje temporal, y hay que exigir protección del suelo si las compañías recolectoras requieren de una estación de transferencia (ABT, 2002; Cointreau-Levine, 1994; Post ...[et al], 2003). El contrato debe precisar que se penalizarán las violaciones a estas exigencias de una manera cuantificable y previsible. También se debe considerar el pago de primas a las compañías por excelencia en el servicio, de la misma manera cuantificable y previsible. Hay que involucrar a los particulares y los demás representantes de la comunidad en la elaboración de una contratación nueva. Su comportamiento es esencial para el funcionamiento del servicio de aseo; ellos deben tener una voz en el diseño del arreglo del servicio y conocer bien lo que será el arreglo nuevo. Aunque el mercado de los recolectores particulares es un mercado libre, se debe carnetizar a todos los que operarán en Boca Chica, informarles de una nueva política sobre dónde botar los residuos recolectados, llevar un registro de esos recolectores particulares, y tener la posibilidad de castigar a los que continúen botando basura en vertederos improvisados (Veisten ...[et al], 2001)¹³.

En otras ciudades del tercer mundo se ha probado contratando con una sola operadora grande y contratando con muchos operadores pequeños (Post ...[et al], 2003). En Boca Chica se podrá prever la continuación de un actor dominante en la recogida, con la asistencia de varios actores pequeños (recolectores particulares). Lo importante es incluir un arreglo transparente de premiación pecuniaria a un servicio de calidad y de castigo pecuniario a un servicio deficiente. Esto implicará necesariamente la existencia de un control independiente, que también controlará el destino (intermedio) de los residuos sólidos recolectados de comercios y hogares. La participación de representantes de los usuarios (sectores locales, por ejemplo organizaciones gremiales y juntas de vecinos) podrá fortalecer la supervisión, además de mejorar la comunicación entre productores y consumidores del servicio (Post ...[et al], 2003; Brown Salazar ...[et al], 2003). La información sobre la ejecución de los contratos debe ser pública, y las violaciones en los niveles de calidad del servicio, especificados en el contrato, deberán tener efectos inmediatos en materia de pago/subsidio a la operadora (Veisten ...[et al], 2001)¹⁴.

El trayecto de los residuos sólidos desde Boca Chica hasta un destino final tan lejos como Duquesa es un aspecto muy problemático. Como los costos de transporte son tan altos, habrá un incentivo fuerte para depositar las basuras recolectadas en Boca Chica en cualquier lugar más cercano, o llevar basuras o escombros de sitios más cercanos al destino final en vez de recolectarlas en Boca Chica. Es otro elemento que requiere un control de la recolección por parte de la comunidad, un control de eventuales estaciones de transferencia (que deben sustituir a los “vertederos intermedios”) y un control del trayecto¹⁵. Un relleno sanitario nuevo más cercano podría reducir los problemas de incentivos negativos. Otra opción sería utilizar una nueva estación de transferencia para trasladar los desechos sólidos recolectados a contenedores grandes (de tipo fijo compactador). Esto podría reducir los costos del trayecto y facilitar el control, ya que los viajes a Duquesa serían mucho menores, el uso de compactadores haría más difícil el depósito en otro lugar distinto a Duquesa, y hasta se podría permitir el uso de un tipo de sello para certificar el origen de los residuos sólidos llevados a Duquesa (Veisten ...[et al], 2001; Mercedes, 2001).

En cuanto a una estación de transferencia, la instancia de control debe poder recurrir a un técnico, quien podrá evaluar el uso de las instalaciones en la estación de transferencia, verificar el tiempo de almacenamiento de los residuos sólidos, y tomar pruebas del suelo. También hará falta poner en el contrato que el pago al contratista dependerá del nivel de calidad en el tratamiento de los residuos sólidos en la estación de transferencia. Ya se ha indicado el interés obvio que tendría la compañía en minimizar los esfuerzos en esta parte y dejar los residuos sólidos almacenados por mucho tiempo. El

sistema de pago debe contrarrestar este incentivo negativo. Las exigencias de un tratamiento adecuado en la estación de transferencia también tocarán a los empleados de camiones públicos y a los recolectores particulares que llevarán residuos a este lugar, y las violaciones a las reglas establecidas por parte de estos operadores deben resultar en algún tipo de sanción. Además se propone que la instancia de control tenga un vehículo para poder llevar a cabo algunos “controles ciegos”, tanto en la partida, en la estación de transferencia, como en la llegada, en Duquesa. La instalación de una balanza en la estación de transferencia para tener un registro de toda la cantidad que pasará por este lugar facilitará el control hasta cierto punto. Aquí, como en otros puntos del servicio de aseo, el control debe ser ejecutado por una instancia independiente de los intereses contractuales. Las violaciones a la regla obvia -llevar todos los residuos sólidos desde la estación de transferencia, o directamente desde los usuarios hasta Duquesa- tendrán que resultar en un castigo pecuniario y una amenaza real de rescisión del contrato y de suspender los pagos inmediatamente (Veisten ...[et al], 2001)¹⁶.

En el Cuadro N° 2 se muestra un resumen de las tareas, los incentivos deseados (las acciones deseadas) y los mecanismos principales para obtener tales incentivos/acciones.

Cuadro N° 2
Aspectos específicos necesarios en la recogida, el transporte y el depósito final

Tarea	Lo deseado	Mecanismos principales
Recogida	Una recogida máxima, en cantidad y calidad; depositar los residuos en contenedores o en estación de transferencia.	Contenedores accesibles, carnetización de los recolectores particulares, implementación de los elementos en los contratos; supervisión independiente, sancionando por subcumplimiento/violaciones (y otorgando bonos por excelencia).
Estación de transferencia	Depositarse residuos en contenedores o sobre tela, para proteger el suelo, y no dejarlos por tiempo largo.	Contrato que prevé sanciones por violaciones, y bonos por excelencia; supervisión independiente.
Trayecto	Llevar el máximo de residuos sólidos al destino final.	Pesaje en estación de transferencia, control independiente, pago por unidad transportada, castigo por violaciones.
Destino final (relleno sanitario)	Registrar la cantidad correcta recogida y depositada.	Control independiente, castigo por violaciones.

Fuente: Veisten ...[et al] (2001).

Discusión y conclusiones

Se ha presentado un estudio de un caso de contratación del servicio de aseo urbano y domiciliario donde no parece haberse realizado lo previsto desde la perspectiva de la teoría económica (Bel y Miralles, 2003). No ha sido un estudio antes-después: no se han mostrado datos específicos para medir los cambios de la situación previa bajo una operación puramente pública (antes de 1992), y la situación observada bajo contratación (alrededor de 2000). Sin embargo, se pudieron observar las deficiencias en el régimen que existía (Veisten ...[et al], 2001). Con estas observaciones, combinadas con descripciones de los contratos, con teorías sociales y con estudios empíricos (Cointreau-Levine, 1994; Post ...[et al], 2003), se han analizado las deficiencias y propuesto cambios para mejorar el servicio.

Viendo la problemática desde el punto de vista económico e institucional, se ha tomado como punto de partida que hay un problema de falta de incentivos en el servicio de aseo (Rivas Peña, 2000). Se sostiene que el financiamiento limitado por escasez de recursos no es la causa única del servicio deficiente observado, ni siquiera la más importante. En cuanto al financiamiento, hay que evaluar lo que los usuarios quieren, cuánto se está dispuesto a pagar por alternativas de servicio diferentes, y cuánto cubre dicho pago del costo del servicio (Veisten ...[et al], 2002). El sector público tiene que

garantizar la calidad de la salud pública, del medio ambiente y las reglas laborales, y eso puede implicar un subsidio (financiamiento a través de impuestos) a los sectores más pobres (Cointreau-Levine, 1994).

Pero si es el sector público el que va a tomar esas responsabilidades tiene que ser transparente y rendir cuentas (Édes, 2000; Flores-Trejo, 2006; Franco-Barrios, 2003). Si el sector público no funciona, si la institucionalidad es demasiado débil, no es posible esperar que éste pueda encargarse de estas políticas, y si lo hace, será un servicio de aseo mediocre o deficiente. El resultado de una privatización/contratación depende en gran parte de la calidad del sector público (Ramió Matas y García Codina, 2006). El eje del mejoramiento radica en la institucionalidad. El primer paso lo tienen que dar el Estado y la municipalidad con el fin de alcanzar una administración mejor (Cabrero Mendoza y Peña Ahumada, 2004; Julnes, 2006).

A veces podemos perdernos en explicaciones culturales o financieras que paralizan el desarrollo hacia soluciones de este tipo de problemas. Es improbable que los actores en el servicio de aseo de Boca Chica tuvieran intenciones peores que los actores en otros sitios del mundo. Los incentivos negativos también hubieran existido en otros sitios del mundo y generarían las mismas deficiencias en la organización. No se ha pretendido acá ofrecer una solución detallada ante las deficiencias, pero sí haber tratado un aspecto del problema que merecía la atención. Nuevas investigaciones podrán desarrollar más ampliamente este tipo de análisis aplicado al servicio de aseo y a otros servicios parecidos.

Notas

¹ Otros ejemplos de bienes preferentes son los gastos sanitarios (o en salud) en general y en educación (Ferrándiz Manjavacas, 1998; Sanz García, 1994).

² Por supuesto, varias municipalidades pueden operar en conjunto un servicio de aseo, pues la operación pública también puede llevar a cabo una reducción de la parte de costos fijos. Lo más importante es el sistema de recompensas que el sistema de propiedad. La organización de una compañía pública también puede cambiar de un sistema de presupuestos donde el uso de recursos no depende estrictamente de resultados a un sistema de compañía limitada pública, donde el uso de recursos depende de resultados.

³ Se puede imaginar un “nivel de control óptimo”, que tampoco debe ser “demasiado alto”, pero en el caso de los países en vías de desarrollo el nivel de control suele ser demasiado bajo (Cointreau-Levine, 1994).

⁴ 85.000 personas en el año 2000 es compatible con el censo de octubre de 2002, que indicó una población de 99.508 habitantes (ONE, 2002).

⁵ Las demás empresas recolectoras contratadas eran COLIMEC, *Dominicana Services B.V. / Proaseo*, y *Grupo Dragados S.A. / Urbaser Dominicana* (De la Cruz, 2003).

⁶ La empresa operadora en Duquesa, DOAMSA, ha presentado un promedio de 3.850 toneladas pesadas en la balanza allí cada día durante el año 2000. Con una población del entonces Distrito Nacional estimada en poco menos de 2,7 millones, implicaría una recolección de 1,44 kg/hab./día de una producción asumida de 1,5 kg/hab./día incluyendo la producción de CIC (ABT, 2002). Sin embargo, 1,44 kg/hab./día estaría muy por encima de lo que se ha estimado como *producción* de residuos sólidos por habitante por día (Monreal, 1998; Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001). Si la población no está subestimada, los datos de DOAMSA implicarían una recolección casi completa de los residuos sólidos producidos en el entonces Distrito Nacional. Menos de 5% no llegaría al destino final. Estos datos no son compatibles ni con la realidad observada en Boca Chica y otras zonas del Distrito Nacional ni con otros datos de recolección (Disla, 2002).

⁷ Asumiendo una producción menor que 1,5 kg/hab./día -más bien debajo de 1 kg/hab./día-, Rivas Peña (2000) estimó que alrededor de 17% de las 2.500 toneladas de residuos sólidos diarios producidos en

1999 se quedaban en las calles. No obstante, es razonable asumir que la acumulación de desechos sólidos fue más grande en la sección Boca Chica, dado que había más espacio para vertederos irregulares que en el centro de Santo Domingo, y considerando que Boca Chica era la parte del Distrito Nacional más lejana de Duquesa.

⁸ Ya en el addendum del contrato entre el ADN y Dixi, en 1996, había indicación de mal funcionamiento o incumplimiento del contrato y acumulación de basuras. Se incluyó un párrafo de recogida y transporte del exceso de basura y reducción de la acumulación paulatinamente sobre un período de tres meses “hasta su completa solución” (De la Cruz, 2003).

⁹ ABT (2002) presenta los precios de Klinetec por operaciones e instalaciones específicas.

¹⁰ En un periódico dominicano en inglés, *Daily News*, se han presentado varias noticias breves sobre las compañías recolectoras, los cambios de dueños, las ventas de contratos, y las controversias entre las compañías y el sector público (el ADN y el Estado) en las fechas 17 de noviembre de 1998, 6 de agosto de 1999, 8 de noviembre de 1999, 23 y 25 de febrero de 2000, y 10 de noviembre de 2000 (Daily News, 1998, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b y 2000c).

¹¹ Los cinco municipios son Boca Chica, Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte, y el nuevo (y mucho más pequeño) Distrito Nacional que está limitado a las zonas céntricas de Santo Domingo. La nueva división del anterior Distrito Nacional se basa en la Ley N° 163-01, aprobada por el Congreso Nacional dominicano en octubre de 2001.

¹² Según un artículo del periódico *Clave Digital* del 19 de febrero de 2006 (Leyba, 2006).

¹³ Ya existe una norma jurídica (Ley N° 120-99, aprobada por el Congreso Nacional dominicano en 1999) que establece que “las personas que sean sorprendidas tirando basura, desechos o desperdicios de cualquier tipo, del tamaño que fuere, en los lugares públicos serán condenadas a las penas de dos (2) hasta diez (10) días de prisión o multas de quinientos (RD\$ 500) a mil (RD\$ 1.000) pesos, o ambas penas a la vez”. Pero es una ley inactiva (Disla, 2002).

¹⁴ Las investigaciones que ya se han llevado a cabo en la zona (Mercedes, 2001; Veisten ...[et al], 2001 y 2002), también forman la primera etapa en un *benchmarking* (Folz, 2004).

¹⁵ Para Boca Chica ya se elaboraron tres alternativas técnicas para un servicio de aseo mejor que lo que existía en el año 2000. Estas alternativas pueden describirse de la manera siguiente: La “Alternativa 1” contempló aumentar la capacidad dentro de un sistema como el existente, pero quitando el vertedero interno de transferencia. La “Alternativa 2” previó un cambio más profundo, especialmente en el contexto ambiental, con el establecimiento de una verdadera estación de transferencia con protección del suelo, en conjunto con un centro de acopio para iniciar el reciclaje de una parte significativa de los residuos sólidos recolectados. También previó la introducción de contenedores grandes de tipo fijo, y compactadores, que reducirán mucho el costo del transporte a Duquesa. La “Alternativa 3” no difirió mucho de la segunda, pero incluyó la construcción de un nuevo relleno sanitario dentro de Boca Chica (Veisten ...[et al], 2001; Mercedes, 2001). Puede ser que la población no esté dispuesta a pagar más que por la recolección y la limpieza de áreas públicas, no por instalaciones ambientales (Veisten ...[et al], 2002). La elección entre una alternativa técnica básica como la “Alternativa 1” u otra más moderna/ecológica como la “Alternativa 2”/“Alternativa 3”, también depende del mercado de reciclaje y si hay valores adicionales relacionados con la salud pública y la imagen de un municipio de turismo internacional como Boca Chica.

¹⁶ Una estación de transferencia de residuos sólidos podría estar un poco más lejos de la autopista que los vertederos intermedios que existían, para evitar olores y minimizar el impacto negativo en la comunidad. Es posible diseñar y presentar una estación de transferencia de una manera estética y promocional. Una instalación adecuada, con protección del suelo y el ambiente, bordeado por una bonita capa verde, sería algo que podría estar a plena vista de todos los habitantes y visitantes de Boca

Chica. Incluir un centro de acopio en esta estación de transferencia, si fuera viable financieramente, aumentaría su valor promocional ecológico-ambiental (Veisten ...[et al], 2001).

Bibliografía

- ABT (2002), “Caracterización de las fuentes de contaminación”, en *Diagnóstico ambiental y análisis económico fiscal; informe final*, Santo Domingo, ABT. Proyecto de Políticas Nacionales de Medio Ambiente. República Dominicana. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales. v. 2.
- Azqueta Oyarzun, D. (1994), *Valoración económica de la calidad ambiental*, México, McGraw-Hill.
- Batley, R. (1996), “Public-Private Relationships and Performance in Service Delivery”, en *Urban Studies*, Vol. 33 Nos. 4-5, Glasgow, pp. 723-751.
- Bel, G. y Miralles, A. (2003), “Factors Influencing the Privatisation of Urban Solid Waste Collection in Spain”, en *Urban Studies*, Vol. 40 N° 7, Glasgow, pp. 1323-1334.
- Brown Salazar, D. ...[et al] (2003), Manejo de residuos sólidos municipales. Enfoque: Centroamérica, Guatemala, Programa Ambiental Regional para Centroamérica, mimeo.
- Cabrero Mendoza, E. y Peña Ahumada, J. A. (2004), Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance: el caso de los gobiernos locales en México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, mimeo.
- Cointreau-Levine, S. (1994), “Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries”, Washington, Banco Mundial (Urban Management Programme Discussion Paper, N° 13).
- Cointreau-Levine, S.; Gopalan, P.; y Coad, A. (2000), “Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Management: Guidance Pack”, St. Gallen, Swiss Centre for Development Cooperation in Technology and Management.
- Daily News (1998), “Santo Domingo Mayor Determined to Get Capital’s Trash Problem under Control”, en *Daily News*, Santo Domingo, 17 de noviembre, <http://www.dr1.com/news/1998/dnews111798.shtml>, 09-04-2007.
- _____ (1999a), “What’s Going on with the Garbage Collection Contract?”, en *Daily News*, Santo Domingo, 6 de agosto, <http://www.dr1.com/news/1999/dnews080699.shtml>, 09-04-2007.
- _____ (1999b), “City Mayor Requests Payment to Clean City”, en *Daily News*, Santo Domingo, 8 de noviembre, <http://www.dr1.com/news/1999/dnews110899.shtml>, 09-04-2007.
- _____ (2000a), “More Payment Demands”, en *Daily News*, Santo Domingo, 23 de febrero, <http://dr1.com/news/2000/dnews022300.shtml>, 09-04-2007.
- _____ (2000b), “Three Companies Want to Collect City Garbage”, en *Daily News*, Santo Domingo, 25 de febrero, <http://dr1.com/news/2000/dnews022500.shtml>, 09-04-2007.
- _____ (2000c), “Santo Domingo Garbage Collection Zoned”, en *Daily News*, Santo Domingo, 10 de noviembre, <http://dr1.com/news/2000/dnews111000.shtml>, 09-04-2007.
- De la Cruz, J. (2003), “El lucrativo negocio de la basura.”, en *Ahora*, N° 1329, Santo Domingo, 27 de octubre, <http://ahora.com.do/Edicion1329/DEPORTADA/tema3.html>, 09-04-2007.
- Disla, B. A. (2002), “Una pocilga llamada Santo Domingo”, en *Ahora*, N° 1266, Santo Domingo, 5 de agosto, <http://www.ahora.com.do/Edicion1266/DEPORTADA/tema1.html>, 09-04-2007.
- Édes, B. W. (2000), “The Role of Government Information Officers”, en *Journal of Government Information*, Vol. 27, Amsterdam, pp. 151-168.
- Ferrándiz Manjavacas, F. A. (1998), “Algunas cuestiones relativas a la eficacia del sistema sanitario público en España”, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Documentos de Trabajo, N° 9815).

- Flores-Trejo, E. (2006), “Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, Caracas, junio.
- Folz, D. H. (2004), “Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services”, en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 2, Washington, pp. 209-220.
- Franco-Barrios, A. (2003), *Building a Transparent and Honest Government in Mexico: Institutional Reforms and Anticorruption Policy*, México, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, mimeo.
- Hodge, G. A. (2000), *Privatization: an International Review of Performance*, Boulder, Westview Press.
- Julnes, P. de Lancer (2006), “Lo universal y lo particular en la reforma gubernamental en América Latina y el Caribe”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas, octubre.
- Leyba, N. (2006), “Ozuna sustenta su rebelión en Boca Chica en la asistencia económica”, en *Clave Digital*, Santo Domingo, 19 de febrero, http://www.clavedigital.com/Politica/Articulo.asp?Id_Articulo=5896,09-04-2007.
- Mercedes, E. (2001), *Propuesta: manejo integral de residuos sólidos. Informe del Proyecto Piloto Participación de las Autoridades Locales y Sectores de la Sociedad Civil en la Gestión de Residuos Sólidos en Boca Chica, Santo Domingo*, Centro de Investigación Económica para el Caribe, mimeo.
- Monreal, J. C. (1998), “América Latina y el Caribe: gestión de residuos sólidos”, documento presentado en la Mesa Redonda sobre Desechos Sólidos Municipales, OEA, Salvador de Bahía, Brasil, del 27 al 30 de septiembre.
- Morillo Pérez, A. (1997), *Focalización de la pobreza en la República Dominicana*, Santo Domingo, Secretariado Técnico de la Presidencia. Oficina Nacional de Planificación, mimeo.
- ONE (1993), *VII Censo de población y vivienda 1993*, Santo Domingo, Oficina Nacional de Estadística, mimeo.
- _____ (2002), *VIII Censo de población y vivienda 2002*, Santo Domingo, Oficina Nacional de Estadística, mimeo.
- OPS (2003), *Evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales: informe analítico de República Dominicana*, Santo Domingo, OPS, mimeo.
- Post, J.; Broekema, J.; y Obirih-Opareh, N. (2003), “Trial and Error in Privatisation: Experiences in Urban Solid Waste Collection in Accra (Ghana) and Hyderabad (India)”, en *Urban Studies*, Vol. 40 N° 4, Glasgow, pp. 835-852.
- Ramió Matas, C. y García Codina, O. (2006), “La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, Caracas, junio.
- Rathi, S. (2006), “Alternative Approaches for Better Municipal Solid Waste Management in Mumbai, India”, en *Waste Management*, Vol. 26 N° 10, Amsterdam, pp. 1192-1200.
- Rivas Peña, M. (2000), *Participación de las autoridades locales y sectores de la sociedad civil en la gestión de los residuos sólidos en Boca Chica: sección narrativa de aplicación dirigida al Secretariado Técnico de la Presidencia*, Oficina Nacional de Planificación, Proyecto de Políticas Nacionales de Medio Ambiente, Santo Domingo, Centro de Investigación Económica para el Caribe, mimeo.
- Sanz García, M. T. (1994), “La educación en España: indicadores del gasto en educación y comparación con los países de la UE”, en *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 1, Madrid, pp. 7-29.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Chatham House Publishers.

- Veisten, K. ...[et al] (2001), Diagnóstico revisado de la problemática de residuos sólidos: con enfoque especial a los sectores Ciudad Boca Chica y Los Tanquecitos; documento de trabajo, Santo Domingo, Centro de Investigación Económica para el Caribe, mimeo.
- Veisten, K.; Gomera, W. R.; y Rivas Peña, M. (2002), Valoración contingente de un nuevo servicio de aseo en Boca Chica: entrevistas amplias con jefes/as de hogares en la ciudad turística y una parte de la nueva urbanización irregular; documento de trabajo, Santo Domingo, Centro de Investigación Económica para el Caribe, mimeo.