

Nº 44, Junio 2009

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

Nick Manning y Geoffrey Shepherd

Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?

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

Francisco Gaetani

Debate sobre políticas de gestión pública en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): notas desde una perspectiva brasileña

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

Franz Xavier Barrios Suvelza

El lastre cognitivo del par conceptual "Unitario vs. Federal"

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

Alfred Vernis y Xavier Mendoza

Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional

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

Egon Montecinos

El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?

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

Esther del Campo García y Ana Haro González

A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos

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

Juan Manuel Abal Medina

La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia

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

Gerardo Uña, Carina Lupica y Luciano Strazza

Think tanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México

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



Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE? **

Nick Manning y Geoffrey Shepherd

Introducción

En los últimos veinte años, tanto la OCDE como los países de América Latina han estado interesados en una visión sobre las técnicas modernas de gestión pública que puedan proporcionar mejores, más relevantes y simplemente más servicios públicos, a pesar del marco presupuestario restrictivo imperante.

Tan diferentes como puedan ser ambos grupos de países, la experiencia de la OCDE ha sido considerada como un modelo para América Latina. Las reformas implementadas en la OCDE, y la retórica que las rodea, han tenido un impacto substancial en los discursos y en las decisiones relacionadas con la reforma en los países de la región.

Muchos especialistas y políticos han creído que la gestión “moderna” podría catapultar a los países latinoamericanos hacia los estándares propios de la OCDE, respecto de los servicios públicos. Sin embargo, hemos entrado en un período de reevaluación de la propia experiencia de la OCDE: ¿cuán convergentes han sido las trayectorias de sus países miembros en un nuevo modelo? ¿A qué costo? ¿Los cambios son permanentes o cíclicos?

Es un momento muy apropiado para dar una mirada fresca a la experiencia de la OCDE y a lo que ella significa en América Latina. Existe una extensa literatura, tanto académica como práctica, que ha analizado dicha experiencia; la literatura sobre América Latina, en tanto, si bien no es escasa, es menos completa. Basándose en esta literatura, el presente artículo dará una mirada a la experiencia sobre reforma de las últimas dos décadas, primero en la OCDE y luego en América Latina.

Por lo tanto, se considerará cada uno de ambos grupos de países de una manera estructurada, paralela e independiente, mirando, primero, las pre-condiciones de la reforma, en segundo lugar considerando sus objetivos, en tercer lugar tomando en cuenta las reformas efectivamente emprendidas y, finalmente, adelantando algunos juicios sobre las consecuencias -tanto las buscadas como las no buscadas- de dichas reformas. Las reformas efectivamente emprendidas serán consideradas a partir de cinco dimensiones técnicas: gestión del gasto público, gestión de los recursos humanos, estructura del sector público, provisión alternativa de servicios públicos y las reformas implementadas por el lado de la demanda. Finalmente, el artículo evaluará algunas lecciones e implicaciones y cuánto, de todo ello, se podría tomar en cuenta o descartar en los países de América Latina.

Este documento aboga por un enfoque prudente de las lecciones que se podrían sacar en América Latina de la experiencia de los países de la OCDE en materia de reforma de la gestión pública. Se argumenta que, aun cuando se pueden identificar amplias trayectorias comunes entre los países de la

Recibido: 31-07-2008. Aceptado: 18-01-2009

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich** y **Antonio Quintin**. Título original: “Public Management Reform: What Does Latin America Have to Learn from the OECD?”.

Las opiniones y el análisis desarrollado en este informe son responsabilidad única de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OCDE, del Banco Mundial o de los gobiernos de los países miembros. Este artículo es el resumen de un libro de próxima aparición (Manning y Shepherd) cuya última versión fue presentada en la Conferencia Consade de 2008 en Brasilia y en el Congreso del CLAD realizado en el año 2008 en Buenos Aires. Los autores agradecen las contribuciones analíticas y editoriales de Jürgen Blum, Humberto Laudares y Mark Payne; y los comentarios sobre varios borradores realizados por Ana Bellver, Bob Bonwitt, Gord Evans, Melanie Fassbender, Francisco Gaetani, José Eduardo Gutiérrez Ossio, Josef Konvitz, Evelyn Levy, Guy Peters, Maria Redini, Douglas Sutherland y David F. Varela.

OCDE, y que es beneficioso compartir enfoques técnicos de la reforma, las estrategias en este campo necesitan ser adaptadas a la situación específica de cada país.

Este trabajo también cubre la gestión de la Administración Pública central. Por gestión pública queremos significar la maquinaria que se diseña para la *implementación* de políticas (agencias gubernamentales, funcionarios públicos, sistemas de gestión financiera y las normas de procedimiento que les sirven de base) *más que* la maquinaria encargada de *formular* esas políticas (cuerpos legislativos, gabinetes ministeriales, funcionarios designados, etc.). En el mundo real es difícil separar la elaboración de las políticas de su ejecución. Esto es aun más difícil en América Latina dado que allí, reformar el aparato burocrático como un todo, se ha demostrado como algo muy difícil. Por esa razón, los gobiernos de la región, a menudo, han tenido que recurrir a la combinación de reformas administrativas, que tienen metas más limitadas, con reformas de políticas específicas. Este enfoque es menos evidente en la OCDE.

Analizar las reformas de gestión pública siempre plantea un problema de evidencia, aun en los países de la OCDE, donde los estudios están más avanzados. Es difícil medir la gestión; de la misma manera, los resultados de la reforma son difíciles de cuantificar. Y en el peor de los casos debemos hacerlo recurriendo a la retórica -a menudo proporcionada por quienes diseñaron la reforma- sobre sus resultados esperados. Inevitablemente, este artículo refleja esa debilidad general de este campo. A menudo todos nos reducimos a generalizaciones basadas en información limitada -y mayormente cualitativa- sobre las experiencias de reforma realizadas en las últimas dos décadas.

1. La reforma de la gestión pública en los países de la OCDE

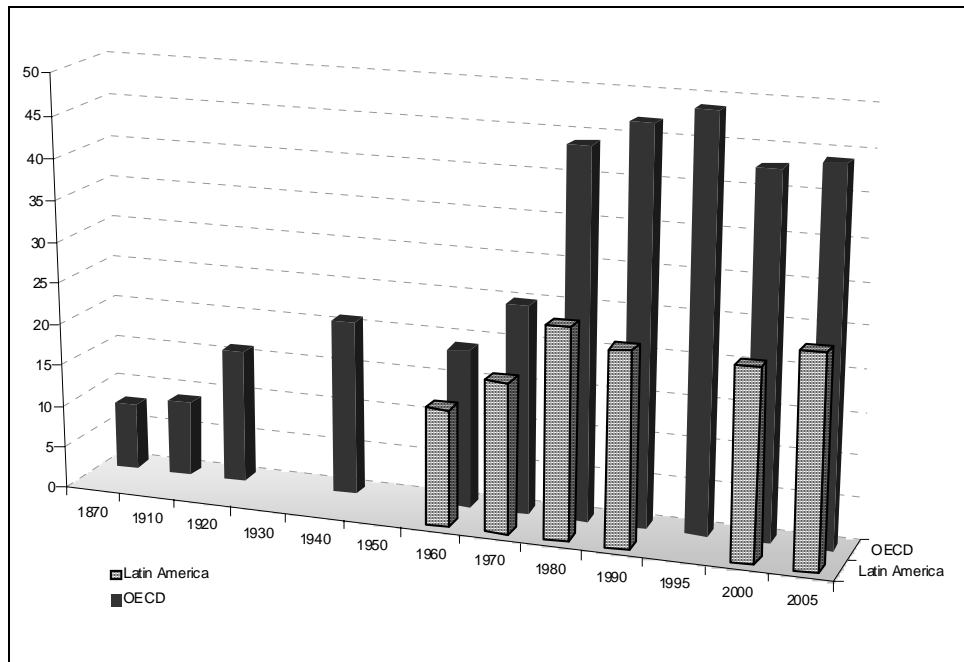
1.1 El contexto

El contexto en que se da la ola de reformas de la gestión pública durante las dos décadas pasadas se caracteriza por un crecimiento sin precedentes del sector público, por los variados grados de maleabilidad de los arreglos institucionales diseñados en los países de la OCDE y por las tradicionales fuentes de legitimidad que han perfilado la administración pública en el pasado.

Los últimos 100 años han sido testigos de un crecimiento sin precedentes en las tareas del sector público y en la complejidad de las expectativas colocadas en los servidores públicos. La gestión pública ha sido objeto de constantes cambios, pero los desarrollos en los países de la OCDE durante las tres últimas décadas han respondido, particularmente, a los cambios en las expectativas de los “ciudadanos” y de los “políticos” en relación con el alcance de las actividades gubernamentales y a la manera en que opera el gobierno.

Los gobiernos de los países de la OCDE, en las décadas recientes, han sido más grandes que en cualquier punto de su historia (ver Figura 1). El crecimiento histórico del sector público no dejó otra opción a la administración pública que adaptarse. Las demandas crecientes sobre el sector público plantean inevitables desafíos organizacionales. Es así como las responsabilidades de los funcionarios públicos pueden sobrepasar sus capacidades, la estructura de las organizaciones públicas llegan a ser complejas en exceso lo que hace difícil su coordinación, y el crecimiento interno y externo de las regulaciones, según se dice, ha dejado una cultura de aversión al riesgo. Por supuesto, el desarrollo de la información y de la tecnología de las comunicaciones forma parte de ese desafío. Proporciona instrumentos que, a través de cada vez más sofisticados sistemas de medición e información, al mismo tiempo que resuelve problemas de complejidad organizacional, también contribuye a crear otros nuevos.

Figura 1
Gasto general del gobierno como porcentaje del PIB
en la OCDE y América Latina, 1870-2005



Fuente: 1870-1990: World Bank (1997); 1995-2005: OCDE. Statistics - National Accounts, y Clements ...[et al] (2007).

Los países de la OCDE son un grupo razonablemente homogéneo, cuentan con arreglos institucionales relativamente maleables, y poseen fundamentos significativos de legitimidad.

Un grupo de países razonablemente homogéneos. La OCDE tiene 30 miembros y una población total de 1,2 millones. Comprende un grupo de países que son más homogéneos que aquellos que conforman América Latina, tanto respecto a su tamaño como a su diversidad económica.

Arreglos institucionales relativamente maleables. Reformas realizadas a través de trayectorias evolutivas han sido, y aún son, determinadas por características muy diferentes de los sistemas administrativos que operan en los países miembros de la OCDE, cuyas estructuras del Estado y cuyas culturas administrativas son también muy diferentes. Las primeras reformas al interior de la OCDE (primeramente Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido) se caracterizaron por arreglos institucionales bastante maleables y por distintas tradiciones administrativas.

La maleabilidad de los sistemas administrativos depende, fuertemente, de la naturaleza del poder ejecutivo y de la estructura del Estado. Aquellos gobiernos en los cuales un solo partido forma mayoría, están particularmente bien posicionados para conducir complejos programas de reforma, los que podrían generar tensiones al interior de coaliciones gobernantes. La coordinación horizontal de las reformas de la gestión pública a través del gobierno se hace más fácil si existe una agencia central con suficiente poder como para actuar como conductora de las reformas. Los Estados que han dividido verticalmente la autoridad entre distintos niveles de gobierno (como es el caso de Alemania, Bélgica, EE.UU. y Canadá) tienden a ser menos capaces de conducir programas de reforma que sean uniformes y comprensivos como los que logran los sistemas unitarios (como por ejemplo Nueva Zelanda, Reino Unido, Holanda y Francia). Sin embargo, la falta de uniformidad de los sistemas federales también puede convertirse en un importante activo; ello en la medida que las entidades de los gobiernos subnacionales pueden proporcionar un *test* de prueba natural, el que servirá luego de base a distintos enfoques sobre reforma.

Culturas administrativas diferentes determinan fuertemente los pasos de la reforma. El tradicional “Rechtsstaat” (“Estado de derecho”) de las culturas germánica y escandinava impregna a sus funcionarios de un profundo sentido de la importancia que tiene preparar y reforzar leyes que contribuyan a mantener la integridad y continuidad del Estado. Consecuentemente, tales culturas administrativas tienden a proporcionar alguna rigidez legal: en ese contexto, los cambios a la gestión a menudo requieren de cambios legales, y los funcionarios públicos se inclinan a sentir que se justifica una cierta resistencia a los cambios rápidos debido a que ellos perciben que la preocupación por la preservación de los procedimientos e instituciones existentes es crucial y legítima. Por contraste, la tradición del “interés público” anglosajona valora mucho más un proceso de toma de decisiones que sea más pragmático y flexible en aras del beneficio público. Esta tradición pareciera ser peculiarmente compatible con esfuerzos de reforma más radicales. La tradición napoleónica es, de muchas maneras, similar a la germánica, y se ha llegado a identificar con un mayor grado de centralización.

Fundamentos significativos de legitimidad apropiados: el crecimiento del “Estado administrativo” que se produce en el siglo XIX madura con la demanda pública por legitimidad administrativa. Una maquinaria más compleja para proporcionar servicios sólo puede mantenerse si se le da un apoyo político más amplio.

Desde el punto de vista del estilo, se pueden distinguir cuatro etapas clave en la manera cómo ganó su legitimidad la administración pública en los países de la OCDE (Figura 2). Los diferentes enfoques deben ser percibidos como acumulativos más que sucesivos, como un proceso a través del cual se va produciendo una complejidad creciente como resultado del hecho de que un enfoque desafía a otro y de que se vayan agregando electorados que se van interesando crecientemente en el funcionamiento del sector público.

Figura 2
Las cambiantes bases de legitimidad del servicio público en los países de la OCDE



Fuente: elaboración propia de los autores.

La preocupación por el *debido proceso* y la continuidad institucional enfatiza el rol de las instituciones de servicio público como una limitación cuasi-constitucional que asegura la adhesión de las instituciones políticas a los requerimientos constitucionales y legales. De esa manera, el siglo XIX

es testigo de una ola de reformas meritocráticas, orientadas a crear un servicio público apolítico, gobernado por sus propios principios mecánicos.

No fue hasta los años 1950 y 1960 que una noción más activa de *acceso igualitario* y trato *equitativo* entra al debate fundamental. Con anterioridad, en lo que ahora son los países de la OCDE, el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos era, en la práctica, significativamente desigual, a pesar de las garantías de imparcialidad *de jure*. En la medida que los valores sociales cambian, esta discrepancia se hace más evidente. La imparcialidad se asocia crecientemente con la representatividad en los empleos públicos, con base en la convicción de que la primera es imposible sin la última.

1.2 Enfoques actuales

Desde un punto de vista puramente funcional, los desafíos que enfrentan los gobiernos de la OCDE pueden parecer similares. La OCDE (OECD, 2007) hace hincapié en el grado en el cual todos sus países miembros puedan estar focalizándose en el mejoramiento de la participación de la fuerza laboral, en la liberalización de los mercados de productos y en el mejoramiento del nivel de habilidades de los recursos humanos, particularmente por la vía de la educación secundaria. Sin embargo, hace casi 10 años atrás, Peters (1996) analizó estos imperativos -que son similares y compartidos- y observó que, en relación con las reformas de la gestión pública, se podían distinguir diferentes objetivos políticos detrás de los cambios recientes. En este documento se argumenta que en las décadas recientes, el tema central de preocupación en los países de la OCDE ha sido la *capacidad de respuesta* (*responsiveness*) -en el sentido de capacidad de respuesta ante los funcionarios elegidos y ante las prioridades políticas- y el *desempeño*, en el sentido de lazos más explícitos entre la medición de resultados, la planificación y la responsabilización (*accountability*).

Empíricamente, a partir de los años sesenta se empieza a percibir un creciente énfasis explícito en el equilibrio entre el debido proceso y la capacidad de respuesta de los funcionarios electos y de las prioridades políticas, comenzando con reformas significativas en el proceso de presupuestación y la subsecuente ampliación para incluir reformas mayores en la gestión de los recursos humanos.

Capacidad de respuesta. Un sector público con capacidad de respuesta es aquel que reduce el tiempo de demora entre las prioridades políticas y las acciones de implementación de las políticas públicas. Capacidad de respuesta tiene que ver con qué se hace y cuándo se hace, mientras que la orientación al desempeño tiene que ver con el cómo eso se logra. La capacidad de respuesta llega a ser una preocupación importante a raíz de que se empieza a sentir que la inercia y la captura burocrática impiden, a los políticos y a quienes elaboran las políticas, refocalizar los recursos hacia áreas que emergen como prioritarias.

Varios países de la OCDE hicieron considerables esfuerzos, desde los años noventa, para incrementar la capacidad de respuesta. Dichas iniciativas no sólo involucraron a los gobiernos centrales sino también a las empresas públicas, a las agencias individuales y a los gobiernos locales (OECD, 1996). Especialmente, se incrementó el involucramiento político en el nombramiento de los equipos de alto nivel, como también una mayor utilización de las agencias independientes como una manera de aumentar dicha capacidad de respuesta.

Desempeño. Una orientación hacia el desempeño en el sector público es aquella que establece lazos explícitos entre la medición de resultados, la planificación de servicios futuros y la responsabilización por los servicios ya entregados. Implica una preocupación por hacer promesas *ex ante* y, en paralelo, focalizarse en la medición del grado en el cual dichas promesas se logran.

Como muchos han notado (Matheson ...[et al], 2007; Schick, 2005), la noción de desempeño es percibida como fundamental en el Estado moderno: los gobiernos deben, crecientemente, ganar su legitimidad cumpliendo sus promesas en relación con la provisión de servicios. En la gestión de los recursos humanos, la preocupación por el desempeño se hace particularmente visible en el cambiante campo de los sistemas que se diseñan para manejar el desempeño individual.

1.3 Cinco dimensiones técnicas de la reforma

Buscando modestos signos de convergencia en esas diferentes trayectorias durante las tres décadas pasadas, este artículo identifica la capacidad de respuesta y el desempeño como hitos destacados. El paralelo entre estos objetivos de la reforma se lleva a cabo de manera diferente cuando se consideran los siguientes cinco campos específicos de políticas.

Gestión del gasto público y responsabilización financiera

La historia del abordaje dual acerca de la capacidad de respuesta y del desempeño puede visualizarse a través de las reformas presupuestarias de los últimos treinta años. Hay tres metas centrales en la gestión del gasto público: disciplina fiscal agregada, eficiencia en la asignación de los recursos y eficiencia operacional. La capacidad de respuesta y el desempeño pueden ser considerados como un aumento del énfasis en las últimas dos metas.

Hubo dos olas históricas de reforma. El primer conjunto de reformas, implementadas en los años sesenta y principio de los setenta, estuvo centrado, primariamente, en el incremento de la capacidad de respuesta presupuestaria en relación con las prioridades políticas (eficiencia en la asignación de recursos) y pueden agruparse bajo el título de programación presupuestaria. El segundo -y más reciente- grupo de reformas presupuestarias, basadas en el desempeño, puede visualizarse como principalmente focalizado en el aumento del rendimiento por la vía de la eficiencia operacional.

Las reformas contables implicaron moverse desde los sistemas de contabilidad de caja hacia sistemas basados en la contabilidad por partida doble, permitiendo algún nivel de comprensión respecto de la posición de los activos de un departamento o agencia en particular, y luego, en algunos casos y no sin que implicara muchos desafíos, en el método de acumulación o de activos devengados (el cual reconoce el valor de todos los activos y pasivos, además de los ingresos y gastos). El último paso, en principio, permite ligar los costos con la información sobre su desempeño.

Las reformas en el terreno de la auditoría siguieron un movimiento similar hacia el desempeño, construyendo primero la auditoría tradicional basada en la conformidad e incorporando gradualmente el desempeño y la auditoría de gestión o de valor por dinero (*value-for-money auditing*) dentro de los procedimientos de auditoría estándar (Pollitt ...[et al], 1999).

Gestión de Recursos Humanos (GRH)

Las cuatro áreas clave de reforma asociadas a dichas metas en este ámbito son: la politización de los nombramientos de los funcionarios públicos de alto nivel, la búsqueda de un gobierno más reducido y más ágil, la utilización de metas a nivel de agencias y de cuasi-contratos para los funcionarios públicos de alto nivel, y la individualización de las condiciones de empleo.

En los años setenta, la preocupación por mejorar la capacidad de respuesta del servicio público ante las prioridades políticas, tomó una nueva urgencia (Rose, 1976). Un servicio civil sin capacidad de respuesta empezó a ser visto, en algunos países de la OCDE, como un obstáculo para implementar los cambios políticos de los años ochenta. Incluso el tipo ideal de “servicio civil weberiano” apolítico se hizo escaso en la práctica y la neutralidad comenzó a mirarse crecientemente como un obstáculo para lograr respuestas rápidas frente a las prioridades políticas.

Una consecuencia de todo ello, como muchos argumentan, fue el aumento del involucramiento político en la designación del personal (para el caso de EE.UU., ver: Dunn, 1997; Light, 1995; Peters y Pierre, 2004). El involucramiento político en las designaciones de dicho personal directivo puede afectar tanto las posiciones de línea (Matheson ...[et al], 2007) como las de los asesores externos a la jerarquía normal (James, 2007). Mientras la politización creciente del servicio civil constituye un importante tema en el debate sobre la capacidad de respuesta, la dura evidencia de un aumento en la politización continúa siendo muy escasa como para hablar de una real tendencia hacia la politización.

Otra consecuencia de la preocupación por la capacidad de respuesta ha sido la búsqueda de un servicio público más pequeño y más ágil. Sin embargo, hay poca evidencia de que cualquier reducción

de los gastos gubernamentales incida en las remuneraciones del personal (en relación con el PIB), y ninguna evidencia de que la reducción del servicio público tenga efectos en el empleo a nivel de gobierno general. Por el contrario, datos de investigaciones recientes indican que el nivel general de empleo en los gobiernos ha aumentado, lo que sugiere que los cambios se deben más al incremento en el PIB que a políticas de reducción del tamaño del gobierno (Lonti y Woods, 2008).

Un medio clave para incrementar tanto la capacidad de respuesta como el desempeño del servicio civil ha sido la utilización de objetivos o cuasi-contratos por agencias, vinculados con los contratos de desempeño del personal directivo.

Como parte del movimiento hacia la individualización de las condiciones de empleo, la mayoría de los países de la OCDE ha introducido sistemas de evaluación del desempeño individual, los que usualmente están ligados a la promoción y al mejoramiento. La mayoría de los países de la OCDE ha implementado políticas de remuneración relacionada con el desempeño, con bastantes variantes en su aplicación (OECD, 2005c).

La estructura del sector público

El énfasis en la capacidad de respuesta y en el desempeño se hace evidente en tres tipos de cambios estructurales principales: el desarrollo de instituciones reguladoras de gestión, la descentralización intergubernamental y la descentralización al interior del gobierno. Estas reformas dan como resultado una mayor diversificación organizacional, con un aumento en la autoridad de gestión que se le otorga a las nuevas “agencias independientes” y a los departamentos y ministerios existentes.

Las nuevas instituciones reguladoras se han hecho necesarias en atención a la importancia creciente de regular a los actores económicos como una tarea clave del gobierno. Se han diseñado nuevas políticas de regulación con el objeto de reducir el volumen y la complejidad de la regulación existente, de reducir los costos tanto de los procesos reguladores en sí mismos como de las agencias, y de desarrollar regulaciones que respondan mejor a las preocupaciones de las empresas.

En lo que atañe a la capacidad de respuesta, ésta se ha dirigido, primeramente, hacia nuevos procedimientos institucionalizados para las consultas del público sobre el proceso regulador. Al mismo tiempo, la responsabilidad por una gestión reguladora de la calidad se ha centralizado en poderosas agencias, proporcionando así las bases para un enfoque de reforma más integrado. El mejoramiento del desempeño en relación con la regulación es, indudablemente, aún un proceso en desarrollo.

La descentralización intergubernamental varía mucho entre los países de la OCDE (Blöchliger y King, 2006) y la autonomía fiscal no está correlacionada con la estructura constitucional. Hay un claro incremento en la tasa de gasto subnacional (notablemente en España e Italia). Sin embargo, esta tendencia no va acompañada por un incremento correspondiente en la capacidad tributaria local. Consecuentemente, la “brecha fiscal” se ha ensanchado en la última década. Esta tendencia genera un impacto ambiguo. Por un lado, puede hacer que los proveedores de servicios sean más responsables a nivel local. Por otro lado, puede hacer que esos proveedores se preocupen menos del desempeño y la eficiencia, porque no es su dinero el que están gastando.

La diversificación de las formas organizacionales al interior del sector público se incrementó significativamente a través de la distribución de responsabilidades gubernamentales hacia los cuerpos independientes. Su característica común es que son independientes del control de los políticos y no están sujetos al control jerárquico ejercido por la tradicional línea vertical integrada de ministerios y departamentos. Son bastante especializados y tienen diseños de gestión muy diferentes de los que tienen los ministerios integrados verticalmente. Buscan combinar responsabilización por la entrega de servicios con el incremento de la autonomía financiera y de gestión. Algunos ejemplos prominentes son las agencias *Next Steps* del Reino Unido, el desarrollo de los *Zelfstandige Bestuursorganen* (ZBO, Cuerpos Independientes del Gobierno) en los Países Bajos, y las *Bundesbehörden* (Autoridades Federales) en Alemania. Esas agencias pueden diferir significativamente en dos dimensiones clave: en las formas en que opera el control político y en el umbral que tienen para cambiar su estructura.

Estos arreglos pueden conducir a tres dificultades potenciales. Primero, hay una persistente preocupación porque las agencias independientes están creando desafíos substanciales en cuanto a la coordinación de las políticas (Christensen y Laegreid, 2006: 37). Segundo, aunque ello no es mutuamente excluyente de cualquier tipo de logro en el desempeño, también hay preocupación por la posibilidad de que la existencia de estas agencias conduzcan a los directivos ministeriales a evitar inmiscuirse en los penosos detalles de la distribución de los servicios (James, 2003). Finalmente, hay una preocupación porque la creación de las agencias pueda distraer de la tarea más substancial que no es otra que remover del sector público las responsabilidades por servicios que no son esenciales (Beblavy, 2002).

Hay alguna evidencia limitada de que el crecimiento de los cuerpos reguladores -una forma de cuerpos independientes intencionalmente sin capacidad de respuesta (en el sentido dado en este artículo)- ha sido la principal área de crecimiento (Christensen y Yesilkagit, 2006).

Distribución alternativa de servicios

Es común que los gobiernos enfrenten mayores dificultades operacionales al abocarse a la distribución de cierto tipo de servicios que las que enfrenta el sector privado. La externalización y la asociación público-privada (PPP, por sus siglas en inglés), al permitir tomar ventaja de la mejor capacidad operacional de los agentes privados, tienen el potencial para mejorar tanto la capacidad de respuesta como el desempeño del gobierno. Pero este último necesita tener suficiente capacidad para coordinar esos arreglos, porque de lo contrario el costo puede ser mayor que el beneficio.

Blöndal (2005) hace notar que la externalización ha demostrado ser un enfoque altamente aplicable. Sin embargo, más allá de los costos de transacción del proceso de externalización, existe una serie de limitaciones sistémicas en su implementación. Muy particularmente, el gobierno debe ser capaz de monitorear con efectividad la provisión de servicios, manejar cualquier riesgo de gobernanza relacionado con influencias indebidas o, incluso, de corrupción, y mantener un ojo avizor sobre cualquier responsabilidad contingente que pueda surgir. La experiencia de la OCDE sugiere que los servicios externalizados raramente se revierten hacia la provisión de servicios por parte del gobierno.

La asociación público-privada se utiliza menos de lo que muchos pronosticaron. El Reino Unido es el miembro de la OCDE donde las PPP se han utilizado más extensamente, pero incluso allí, su utilización representa sólo cerca de la décima parte del total del capital anual provisto. Las PPP se emplean, comúnmente, en proyectos a gran escala que involucran requerimientos extensivos de mantenimiento y operación, mientras dura dicho proyecto. Cuando están bien diseñados, los PPP logran una alta eficiencia y ello por tres razones: la competencia entre los proveedores privados; la transferencia del riesgo desde el gobierno al sector privado; y la utilización de la experticia del sector privado en proyectos del sector público.

Reformas por el lado de la demanda

Este tipo de reformas comprende un conjunto de cambios institucionales que han puesto una mayor presión sobre el gobierno, tanto para adaptar los servicios a las preferencias políticas de grupos clave (capacidad de respuesta) como para asegurar la calidad en la implementación (desempeño). En términos generales, las reformas por el lado de la demanda comprenden: el uso de mecanismos de mercado (tales como los cupones o *vouchers*, que sustituyen el efectivo), el gobierno abierto y el e-gobierno.

En primer lugar, los cupones (*vouchers*) separan la provisión de los servicios públicos de su financiamiento (OECD, 2005b) y ellos pueden ser de tres tipos. El primero es un cupón explícito, de algún tipo, que se da a los individuos quienes pueden intercambiarlos por servicios ofrecidos por una amplia gama de proveedores. Quien posee un cupón puede elegir entre diferentes proveedores y pagar con él, el que será rescatado a través de efectivo por el gobierno. El segundo y tercer tipo corresponde a diferentes formas de cupones implícitos. Una de dichas formas supone que quien lo recibe escoge uno

de los posibles proveedores autorizados y esa elección, a su vez, implica que el gobierno le paga directamente a ese proveedor. Un segundo tipo implícito de cupón se da cuando el gobierno reembolsa al usuario lo que gastó por un servicio calificado entregado por un proveedor privado autorizado por el gobierno, ya sea a través de la devolución de impuestos o a través de una transferencia en efectivo. En cada caso, el gobierno puede rembolsar todo el gasto o sólo una parte. A partir de esta definición amplia, es posible afirmar que el uso de cupones tiene un despliegue significativo en los países de la OCDE.

Un *gobierno abierto* puede definirse como aquel en el cual las organizaciones comerciales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía incrementan su capacidad para: conocer las decisiones que se toman (transparencia), obtener los servicios a los que legítimamente tienen derecho (accesibilidad), y ser escuchados (consulta y participación). Los gobiernos de la OCDE han desarrollado una gran cantidad de instituciones nuevas que fomentan el gobierno abierto (OECD, 2005b).

El impacto del *e-gobierno* en las formas de proveer servicios y en los modos a través de los cuales el gobierno se relaciona con el público (*interfaces*) es tal que ha ido emergiendo la necesidad de cambios institucionales que configuran un área distintiva de reforma. Los mejoramientos en el desempeño resultantes del e-gobierno pueden visualizarse cuando grupos específicos, con amplio acceso a Internet, son capaces de realizar ciertos procesos en línea. El servicio en línea fortalece la provisión y mejora el acceso (OECD, 2005a). Los países de la OCDE han establecido marcos legales que formalmente reconocen los procesos del e-gobierno *vis-à-vis* con procesos equivalentes realizados por medio del papel, protegen la privacidad del intercambio de información entre las agencias, y consolidan la legislación existente relativa a los servicios electrónicos del sector público.

1.4 Estilos de trayectoria de la reforma

Las tendencias al interior de los países de la OCDE reflejan más un amplio movimiento que una convergencia estrecha. El Cuadro 1 muestra algunos estilos de trayectoria que, aunque en grados bastante variados, en general han seguido dichos países. Ese recorrido no es prolijo ni ordenado ni predeterminado, sin embargo podemos distinguir algunas pautas que muchos de los países de la OCDE han seguido ampliamente. En algunas áreas, especialmente en gasto público y en responsabilización financiera (*financial-accountability*), la trayectoria desde lo “básico” a lo “más avanzado” en cuanto a técnicas administrativas es fácil de observar. En otras áreas, incluyendo la gestión de los recursos humanos y las reformas estructurales, hay una secuencia similar desde lo básico a lo más avanzado, pero la trayectoria no es tan obviamente única.

Cuadro 1
Patrones de reforma en la OCDE

Área de Reforma	Patrones de Reforma
Gasto público y reformas en responsabilización financiera	
Normas Presupuestarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto por objeto de gastos orientado al <i>input</i>, incrementalista. 2. Presupuesto por objeto de gastos orientado al <i>input</i>, no incrementalista (ZBB, PPBS). 3. Presupuesto por objeto de gastos orientado al <i>input</i>, más alguna información sobre desempeño (MBO). 4. Procedimientos presupuestarios e informes sobre desempeño basados en tiempo de respuesta. 5. Algún presupuesto por devengo.
Contabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Basada en valores de caja. 2. Por partida doble.

	3. En valores devengados con cálculo de costo extendido basado en un sistema de medición del desempeño.
Auditoría	1. Financiera tradicional y de conformidad. 2. Enfocada en la conformidad con elementos de desempeño y evaluación. 3. Auditoría financiera institucionalizada, de conformidad y desempeño.
Reformas en la gestión de los recursos humanos	
Tamaño y composición de la fuerza de trabajo	1. Incentivos para reducir la fuerza de trabajo. 2. Mayor uso del ingreso lateral, especialmente para el personal directivo.
Compensación y carrera	1. Orientación hacia un sistema basado en la posición (o, incluso, hacia el uso de la ley general del trabajo). 2. Promoción por desempeño. 3. Descentralización de la función empleadora. 4. Introducción limitada de la remuneración relacionada con el desempeño, asociado a metas o cuasi-contratos por agencias. 5. Movimiento hacia esquemas de pensiones de contribución definida.
Reformas estructurales	
Gestión reguladora	1. Crecimiento de los reguladores independientes. 2. Creación de cuerpos centrales para la gestión reguladora.
Descentralización Inter-gubernamental	Algunas descentralizaciones funcionales y fiscales hacia los gobiernos subnacionales.
Diversificación organizacional	1. Separación de actividades. (Posible) creación de agencias independientes (<i>“arm’s-length” agencies</i>). 2. Delegación de la autoridad de gestión al interior de ministerios y departamentos.
Provisión alternativa de servicios	
Externalización	Creciente externalización.
Asociaciones público-privadas	Mayor utilización de las “asociaciones público-privadas”.
Reformas por el lado de la demanda	
Mecanismos tipo mercado	1. Enfoques basados en el mercado para proveer servicios públicos (incluyendo la introducción de cupones o <i>vouchers</i> y los cargos a usuarios). 2. Enfoques basados en el mercado para proveer servicios internos del gobierno. 3. Enfoques basados en el mercado para fijar estándares regulatorios o precios.
Participación creciente de los usuarios en la gestión y planificación	Diversas actividades piloto.
Gobierno abierto	1. Provisión de información sobre servicios y derechos a través de cartas. 2. Legislación sobre libertad de información. 3. Extensión de oficinas de defensoría del pueblo (<i>ombudsman</i>).
E-gobierno	1. Provisión de información sobre servicios y derechos a través del e-gobierno. 2. Infraestructura y marco legal del e-gobierno.

Fuente: elaboración propia de los autores.

1.5 Logros y riesgos

Sería más que cínico no reconocer los mejoramientos en la productividad y en la calidad que se han producido en las tres últimas décadas en el sector público de los países de la OCDE. Podría decirse que esos mejoramientos se deben, en gran medida, a un salto espectacular en las capacidades humanas dentro del sector público. Sin lugar a dudas, las tecnologías de la información y la comunicación han hecho una contribución significativa, aun cuando la evidencia es algo escasa. Sin embargo, no cabe duda de que las reformas de gestión comparten una buena parte de responsabilidad en dichos mejoramientos.

La contribución de los enfoques basados en el desempeño ha sido indudablemente significativa. Sin embargo, una evaluación global costo-beneficio requeriría un examen más profundo de los costos y de los resultados de las reformas y, en este terreno, la evidencia se vuelve escasa (OECD, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2004). Las reformas pueden haber tenido un costo mayor al previsto y pueden, además, haber tenido consecuencias no esperadas.

Capacidad de respuesta. Varios países de la OCDE han hecho esfuerzos considerables desde los años noventa para incrementar esta capacidad. Esas iniciativas no se restringen sólo al gobierno central sino también a las empresas estatales, a las agencias individuales y a los gobiernos locales (OECD, 1996).

Los orígenes de este incremento en la capacidad de respuesta varían de un país a otro, pero en general se relacionan con presiones presupuestarias, insatisfacción con los servicios públicos, liderazgos políticos (Reino Unido), iniciativas de los funcionarios públicos (Canadá) y reformas internas en la gestión en ausencia de una iniciativa centralizada (Australia, Nueva Zelanda y Suecia).

Enfoques basados en el desempeño. En los países de la OCDE se han introducido crecientemente mediciones de desempeño en la gestión y en los sistemas presupuestarios, a veces impregnados de estándares que constituyen una especie de “promesa de provisión de servicios”. Si bien es cierto que en alcance, tipos y usos de medidas de desempeño varían enormemente de un país a otro de la OCDE, muchos de ellos adoptaron enfoques orientados al presupuesto, a la gestión y a la responsabilización (*accountability*), con un cambio de énfasis que va desde los controles *ex ante* sobre una mezcla de insumos y procesos, hacia el monitoreo *ex post* y la responsabilización por productos y resultados o impactos. La relajación respecto de los controles sobre los insumos dio, a los gestores, mayor flexibilidad para mejorar el desempeño, mientras que, como contrapartida, ellos se hicieron más responsables por sus resultados.

Esto condujo a desarrollar procesos de fortalecimiento de los controles externos sobre los resultados, enfatizando que estos son tan importantes como los medios para obtenerlos. Paralelamente, se fortalecieron controles internos de gestión sobre la probidad y el cumplimiento, de la misma manera que muchas decisiones relativas a la asignación de recursos financieros y no financieros quedan ahora a discreción de los gestores locales.

La recolección de datos sobre desempeño es costosa; el desarrollo y la implementación de indicadores significativos toma tiempo. Más importante aun, los sistemas de gestión por desempeño no constituyen un fin en sí mismos, pero sirven para motivar a los funcionarios públicos a estar más atentos a los propósitos del público y a los resultados.

Consecuencias no deseadas. Schick (2005) ha afirmado que existe el riesgo de que la capacidad de respuesta y el desempeño se puedan alcanzar a costa de bases de legitimidad que son más fundamentales, a largo plazo. Es cierto que la capacidad de respuesta y el desempeño son muy demandados, pero no dan, por sí solos, legitimidad al gobierno. De hecho, si se logran debilitando el compromiso político, ello podría erosionar la imparcialidad y el carácter incluyente del servicio público, así como la percepción de respeto a la constitución; y si eso sucede, entonces podemos decir que tal logro ha debilitado la legitimidad a largo plazo del gobierno.

No existe una respuesta clara y rápida a la pregunta de cuánto ha comprendido realmente el servicio público de los países de la OCDE este problema, pero hay algunos signos alentadores de que sí

reconocen ese riesgo. Sin embargo, se han producido consecuencias no esperadas, las que pueden ser resumidas como sigue:

- *La erosión del valor del servicio público.* En la medida que la descentralización de la función de empleador y la individualización de la recompensa da origen a un sector público que es crecientemente heterogéneo, existe el riesgo de una erosión de los valores no escritos -el *ethos*- del sector público. La importancia de este fenómeno es una pregunta abierta, pero cualquiera sea el caso, hay un intento por repositonar o reforzar las normas no escritas con códigos éticos explícitos.

- *Manejando los límites político-administrativos.* Ha sido evidente el caso de que, mientras los principios de neutralidad del servicio público (en el sentido de ausencia de partidismo) fueron asumidos por todos los países de la OCDE, ello no llevó a un proceso apolítico equivalente para designar a los directivos del sector público. Los países aún poseen un amplio rango de leyes, convenciones y procedimientos que dan cuenta detalladamente de la división de responsabilidades entre los ministros y los funcionarios públicos, en algunos casos prohibiendo, ya sea a los políticos o a los funcionarios, involucrarse en ciertas áreas. Sin embargo, estos arreglos se encuentran todos bajo considerable tensión.

- *Riesgos emergentes.* ¿Podría haber demasiadas reformas? Un análisis actual concluye, en relación con EE.UU., que “el diluvio de recientes reformas puede haber aportado poco al real mejoramiento del desempeño. Por el contrario, puede haber creado confusión al interior del gobierno acerca de qué desean realmente el Congreso y la Presidencia, distracción respecto a necesarios debates sobre las misiones y recursos organizacionales, y la ilusión de que un mayor número de reformas llevaría a un mejor gobierno” (Light, 2006).

En principio, ciertamente es posible que los costos de algunas reformas de la gestión pública puedan ser mayores que sus beneficios. Más allá de los costos materiales y los correspondientes a los equipos de trabajo que deben preparar e implementar las reformas, es necesario considerar otros costos menos tangibles que pueden ser significativos e inesperados. La excesiva transparencia puede obstruir el proceso de toma de decisiones (Stasavage, 2006). Además, los enfoques relacionados con el desempeño traen consigo un importante riesgo de “entrar en un juego de apuestas”: si los agentes conocen las medidas que se utilizarán para evaluar su desempeño, están motivados a cambiar su conducta con el objeto de adaptarse a esa medida, sin importarles el impacto que ello pueda tener sobre el público o sobre los resultados de las políticas. Sin embargo, Bevan y Hood (2005) señalan que esos riesgos del juego pueden reducirse significativamente haciendo más difícil a los agentes el predecir qué será con exactitud lo que se mida y cómo se hará.

2. Reformando la gestión pública en los países de América Latina¹

2.1 El contexto

Los países de América Latina tienen mucha historia y cultura compartida. Esto incluye una experiencia común en el terreno de las crisis políticas y económicas. Los países de habla hispana han gozado de casi dos siglos de independencia; Brasil un poco menos. Pero dada las restricciones al voto y la ausencia de partidos políticos modernos, esa experiencia no siempre ha significado democracia plena. El siglo XIX fue el de la “oligarquía liberal” y gobierno mínimo. Los inicios del siglo XX fueron testigo de la emergencia de la clase media y, en alguna medida, de la clase trabajadora, pero desde los años 30 los intereses de clase estuvieron, a menudo, ligados al Estado corporatista/paternalista. Sin embargo, hubo un suave y subyacente movimiento hacia una mayor democracia en el siglo XX, aunque fue roto puntualmente por episodios autoritarios, por el populismo y por la inestabilidad política y económica.

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado períodos sistemáticos de crisis económica y reformas. En respuesta a la “década perdida” de los años ochenta, los Estados latinoamericanos buscaron tres elementos principales en la reforma del Estado, producto de lo que se

ha llamado el Consenso de Washington (Lora, 2007). Primero, y con el término de los gobiernos militares, la *democratización* requirió la reforma de los sistemas políticos y electorales, cambios en los partidos políticos, ampliación de la representación popular y una mayor vigilancia judicial. Segundo, la *estabilización económica* significó luchar contra la inflación, aumentar la independencia de los bancos centrales, mejorar los sistemas tributarios, privatizar, reformar las instituciones presupuestarias y financieras y los sistemas de pensiones. Tercero, *abrir las economías* significó cambiar substancialmente el rol del sector privado. La crisis de los Estados latinoamericanos tuvo más que ver con su rol que con su tamaño. Los gobiernos latinoamericanos son pequeños: su gasto es bajo comparado con otros países de niveles similares de ingreso.

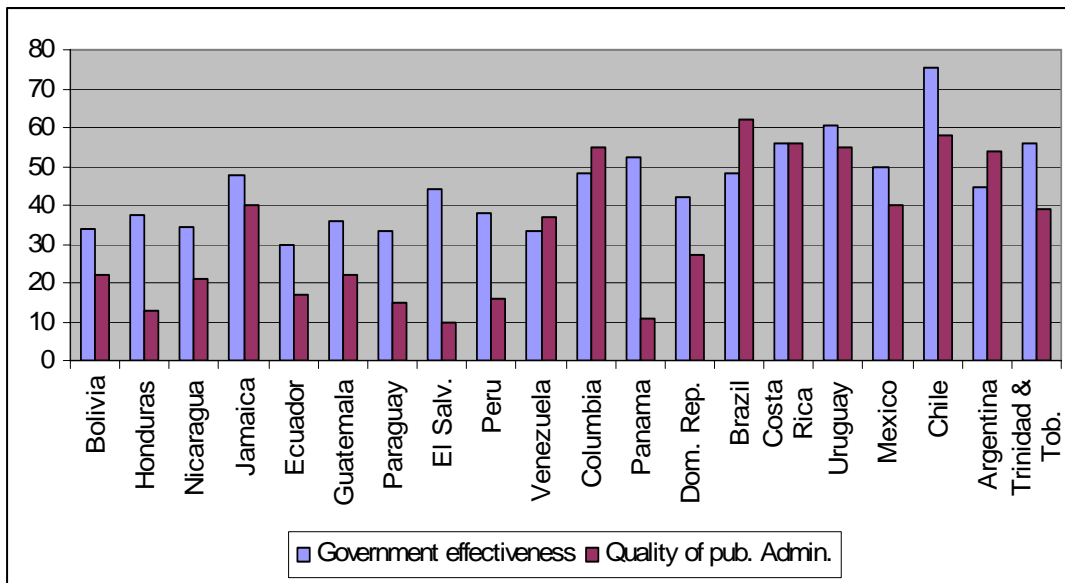
Podemos subrayar algunas características de América Latina: un grupo heterogéneo de países, complejos arreglos institucionales y generalmente débil legitimidad de la administración pública.

Un grupo heterogéneo de países. Las variaciones nacionales no son menores en términos de la calidad de las administraciones públicas y de la efectividad de los gobiernos. La Figura 3 proporciona índices nacionales de “efectividad gubernamental” (un índice de percepciones de los resultados administrativos, calculado por el Banco Mundial) y “calidad de la administración pública” (un índice de calidad del servicio público, calculado por el BID).

El rango de las diferencias en la calidad de las administraciones públicas y de los factores que las conducen se ilustra bien en una tipología de dichos países desarrollada en un estudio del BID (Echebarría y Cortázar, 2007). Este estudio presenta tres tipos de burocracias nacionales:

- *Burocracias basadas en el mérito.* Ellas tienen buenas capacidades técnicas y gozan de independencia política. Chile y Brasil entran en esta categoría.
- *Burocracias administrativas.* Gozan de cierta independencia política pero aunque las normas basadas en el mérito están vigentes, no son plenamente aplicadas, los incentivos por desempeño son débiles y los trabajos están más determinados políticamente. Como resultado de ello, la burocracia juega un papel limitado en el gobierno. Ejemplos son Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela.
- *Burocracias clientelísticas.* Poseen servicios públicos que son técnicamente débiles, incentivos pobres y juegan un rol marginal, excepto si se trata de tareas ejecutivas simples. El resto de América Latina se encuentra en esta categoría.

Figura 3
Índices de efectividad gubernamental y calidad de la administración pública en 20 países de América Latina y el Caribe



Nota: los países están ordenados en orden ascendente considerando el PIB per cápita del año 2005 (paridad del poder de compra) de izquierda a derecha.

Fuentes: Efectividad del gobierno: Kaufmann ...[et al] (2006); Calidad de la administración pública: Lora (2007).

Complejos acuerdos institucionales. Si las primeras reformas de la antigua OCDE se caracterizaron por arreglos institucionales flexibles en la administración pública, en los países de América Latina fue ciertamente diferente. Estos países comparten una noción común respecto de la centralidad del Estado, enmarcado por el código napoleónico y el sistema de código civil. Estos rasgos proporcionan estabilidad pero, por la misma naturaleza, evitan cambios estructurales de gestión que sean rápidos y que estén dirigidos por las decisiones ejecutivas en un régimen presidencial.

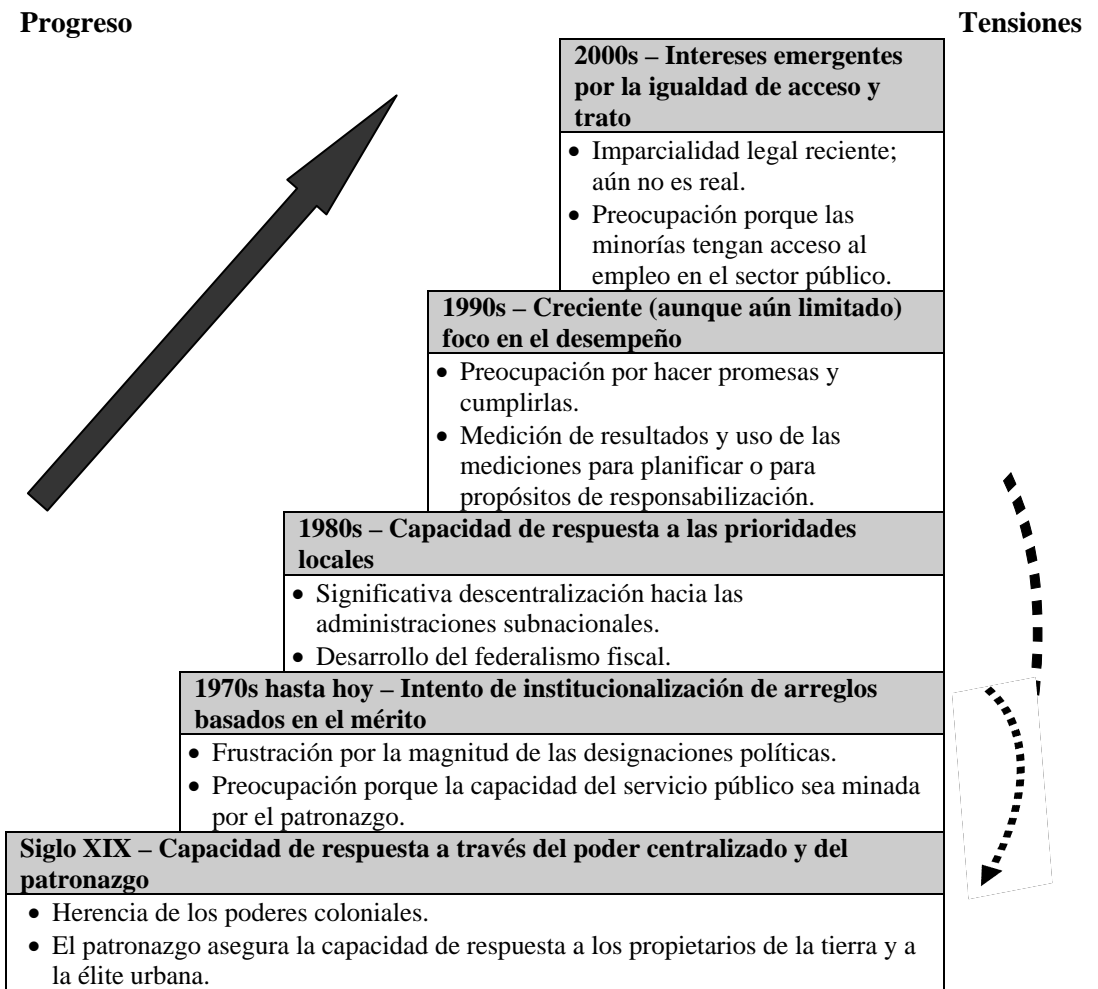
La mayoría de estos países tiene sistema presidencial de gobierno, en el cual el presidente y el congreso comparten el poder. El sistema presidencial proporciona más posibilidades de veto que el sistema parlamentario, lo que exige el acuerdo de muchos actores para lograr promover los cambios (Tsebelis, 2007). Gobernar se hace particularmente difícil cuando hay una relación antagónica entre el presidente y el poder legislativo o donde el poder está en manos de coaliciones. Éste es uno de los factores que ayuda a explicar por qué la creación de agencias independientes se ha transformado en una estrategia muy recurrida en América Latina. Es típico que en tiempos de crisis económica o financiera, los presidentes sean capaces de imponer un mayor control sobre las prácticas administrativas.

Argentina, Brasil, México y Venezuela también enfrentan desafíos adicionales. En el sistema federal, con la autoridad dividida constitucionalmente entre distintos niveles de gobierno, el gobierno central tiene menor capacidad para conducir programas de reforma que sean comprehensivos y uniformes. Por otro lado, un gobierno subnacional fuerte puede constituirse en un buen “laboratorio” para poner a prueba reformas antes de lanzarlas a gran escala.

En general, débil legitimidad de la administración pública. Ha habido substanciales progresos en la reforma del Estado en América Latina, pero aún hay un largo camino por recorrer y el proceso todavía es frágil y reversible. La fragilidad de las reformas se refleja en la débil legitimidad del Estado, la cual mina los esfuerzos para reformas más amplias, en particular la reforma de las administraciones públicas.

Las administraciones públicas latinoamericanas no han seguido la misma secuencia histórica de legitimidad que siguieron las de los países de la OCDE. El poder centralizado que se heredó del período colonial y el patronazgo permitieron asegurar que la maquinaria de gobierno responda aún a las élites (Figura 4). Esta forma de respuesta a las prioridades políticas aseguró que el Estado atendiera las preocupaciones que tiene la élite acerca de limitar la provisión de bienes públicos y la redistribución hacia otros grupos. De igual modo, el desarrollo de administraciones bajo el debido proceso ha sido escaso, y la construcción institucional es un trabajo en pleno proceso que ocurre de manera más bien oportunista que sistemática.

Figura 4
Las bases de legitimidad del servicio público en América Latina



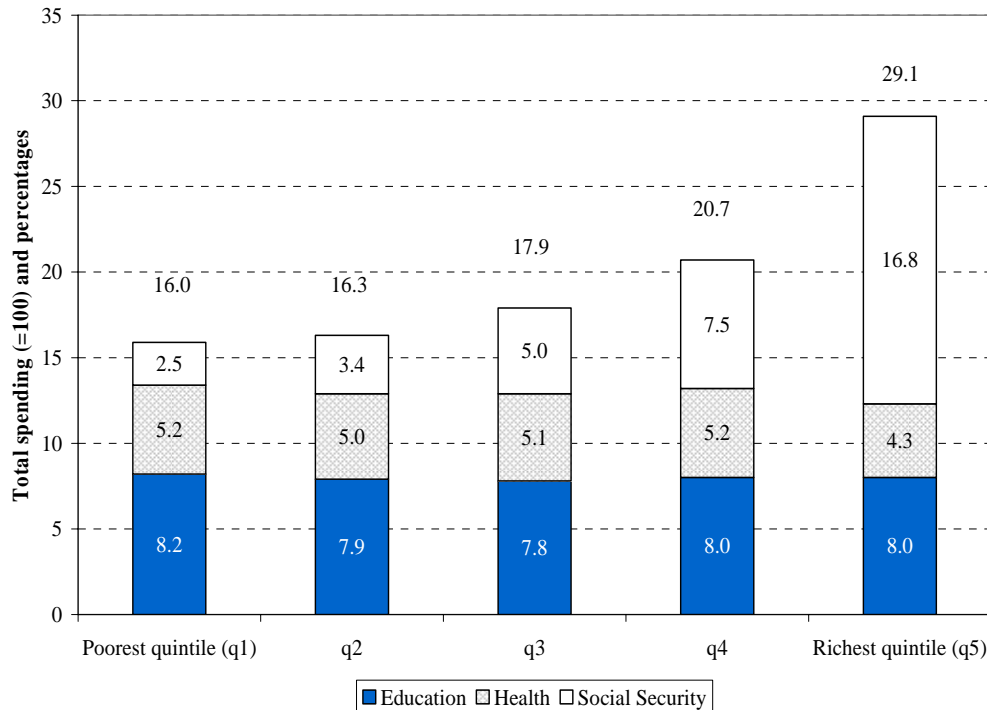
Fuente: elaboración propia de los autores.

Más recientemente, e inspirados en el ejemplo de la OCDE, los países latinoamericanos han incorporado el concepto de desempeño (*performance*), al menos de manera retórica. Se han logrado algunos progresos, pero el desafío continúa vigente en la mayoría de los países.

A diferencia de los países de la OCDE, el acceso igualitario a la administración pública y un trato más igualitario a los ciudadanos ha sido ignorado. El acceso al empleo público o a los servicios públicos se ha basado en el clientelismo más que en la meritocracia o en la necesidad (por ejemplo, las necesidades de las minorías o de los sectores menos privilegiados de la sociedad). Naturalmente, la factura no es barata. Los empleados públicos son privilegiados en términos de seguridad en el empleo y

de beneficios, y, a menudo, en sus niveles de remuneración. Los servicios públicos se caracterizan por formas regresivas de gasto (ver, por ejemplo, la distribución del gasto social a través de los niveles de ingreso en la Figura 5).

Figura 5
Distribución del gasto social en función de los niveles de ingreso: promedio de una selección de países de América Latina



Fuente: OECD. Development Centre (2008).

2.2 Foco Actual

Los desafíos actuales que enfrentan los países de la OCDE también están presentes en América Latina. Pero son considerablemente menos sobresalientes. Hay, para todos los países, un desafío en el terreno del desempeño, no sólo producto de las limitaciones fiscales sino, también, del problema del despilfarro público, como resultado destacado del problema de la corrupción. Hay sólo algunos países - Chile y Brasil son los líderes en esto- que han comenzado a moverse hacia algunos de los más sofisticados aspectos que tiene la orientación hacia el desempeño que caracteriza a los países de la OCDE.

El desafío de la capacidad política de respuesta ha sido un tema notoriamente cambiante en América Latina. Con algunas excepciones (especialmente Brasil), el tema de la existencia de funcionarios públicos que no responden a los políticos es raro: la mayoría de los servicios civiles simplemente no son lo suficientemente fuertes para hacer frente a los políticos. Al mismo tiempo, el trato igualitario a los ciudadanos se está transformando en un tema relevante en América Latina en la medida que la democracia se desarrolla. Las comunidades originalmente privadas del acceso a oportunidades de empleo en la administración pública y a los servicios que ésta brinda, están empezado a ganar voz y poder político. Esto es especialmente notable a nivel de las poblaciones indígenas de algunos países andinos.

Se pueden visualizar dos tipos de estilos de reforma de la gestión pública:

- Donde el sector público opera a través de líneas razonablemente transparentes y formales, y en particular los funcionarios públicos son generalmente seleccionados por mérito y bastante inmunes a las presiones políticas, de manera que las reformas se parecen a las implementadas en la OCDE, aquellas con las cuales se hace el contraste en este informe. En tales casos, los enfoques orientados al desempeño se fundamentan crecientemente en la gestión de los recursos humanos, en la preparación del presupuesto y en la implementación de acciones que se dirijan a un mejoramiento de la eficiencia en la provisión de los servicios. Dichas reformas tienden a institucionalizarse y a sustentarse.

- En otros casos, donde el clientelismo político es más poderoso, las reformas tienen más bien el sabor a experimento. Buscan los mismos objetivos de mejorar el desempeño y la capacidad de respuesta, pero más bien parecieran ser enclaves o estar desconectadas de otras reformas del sector público. Tienen el sabor del oportunismo más que de una real estrategia, y el riesgo de que se reviertan es más pronunciado. Es el caso, por lejos, de la mayoría de estos países.

2.3 Las cinco dimensiones técnicas de la reforma

Una comparación entre las experiencias de reforma de la OCDE y de los países de América Latina a partir de las cinco dimensiones institucionales que hemos reconocido revela tanto diferencias como similitudes en lo que respecta a la trayectoria de la reforma.

Gestión del gasto público y responsabilización financiera

El manejo del gasto público ha probado ser mucho más frágil en América Latina que en la OCDE. La región ha intentado reformas en las siguientes áreas: normas presupuestarias orientadas a la disciplina financiera agregada, políticas para mejorar el desempeño, información financiera, compras públicas y auditoría.

Normas presupuestarias orientadas a la disciplina financiera agregada. El control fiscal ha sido prioritario en las reformas del Estado en América Latina. Con frecuencia, los controles de caja fueron las medidas de emergencia que fundamentaron la primera ola de reformas fiscales. Se necesitaron normas para prevenir un gasto público excesivo e ineficiente de los recursos públicos; especialmente normas que protegieran dichos recursos de los intereses privados predadores. La región ha tenido algunos éxitos importantes en lo que se refiere al desarrollo de normas que rehabilitan el presupuesto como un instrumento de control fiscal. De acuerdo con Filc y Scartascini (2007), las reformas presupuestarias en América Latina, desde los noventa hasta principios del 2000, permitieron reducir el déficit fiscal. Las principales tendencias de reforma en este ámbito son las siguientes:

- Restricciones numéricas: leyes de “responsabilidad fiscal” para imponer límites al gasto, al déficit o a la deuda pública; marcos de referencia multianuales para proporcionar predictibilidad y flexibilidad a las metas anuales; fondos para estabilizar los ingresos provenientes de los impuestos o de las principales exportaciones; restricciones fiscales numéricas para los gobiernos subnacionales.

- Normas de procedimiento (o jerárquicas), tales como la cuenta única de tesorería, que reforzaron el poder del ministerio de finanzas respecto de los ministerios que realizan el gasto o de los parlamentos.

- Normas de transparencia: regulaciones para mejorar el acceso público a la información sobre los resultados fiscales.

Políticas para mejorar el desempeño. En muchos países, sin embargo, el presupuesto aún está lejos de ser un instrumento para planificar e implementar acciones prioritarias: a menudo la ejecución presupuestaria tiene poca relación con el presupuesto originalmente legislado (Matsuda, 2003, compara diferentes experiencias nacionales). En un esfuerzo por hacer frente a las ineficiencias relacionadas con la asignación de recursos, con la implementación de políticas y con la calidad del gasto, tanto los gobiernos como los donantes han colocado creciente énfasis en el presupuesto basado en la información de desempeño (*performance-informed budgeting*) (World Bank, 2008). En América

Latina, una gran parte de la información relativa al desempeño es extraída generalmente de los programas y proyectos, pero la conexión con el presupuesto está frecuentemente presente. Los indicadores de metas y desempeño han sido a menudo establecidos por la línea ministerial y se especifican los recursos asignados a sus programas, y ello puede reflejarse en los planes estratégicos. Esto permite que sean monitoreados. Inicialmente, tales indicadores tienden a medir los niveles de producción alcanzados, pero crecientemente se les utiliza para medir resultados intermedios o finales, aunque aún sigue siendo un desafío el institucionalizarlos y vincularlos al proceso presupuestario.

El presupuesto basado en la información de desempeño tiene el potencial para transformar significativamente el presupuesto en América Latina. Sin embargo, no hay mucho progreso en ese terreno. La mayoría de los países tiene un limitado grado de libertad para priorizar, planificar y manejar gastos basados en la información de resultados. El desafío incluye: desarrollar adecuadamente medidas de desempeño robustas y de fácil comprensión; encontrar las formas para integrar esa información, junto con la información financiera tradicional, en un solo proceso presupuestario, a menudo extremadamente rígido; proporcionar a quienes toman las decisiones, la información necesaria en cantidad y calidad y en el tiempo oportuno; y crear los incentivos para usar esa información en la toma de decisiones presupuestarias y sostener las reformas. Estos desafíos reflejan la realidad subyacente de que el presupuesto aún no logra ser una actividad significativamente planificada en muchos de los países latinoamericanos. Chile, habiendo desarrollado una selección de instrumentos relacionados con el presupuesto basado en el desempeño, constituye una importante excepción. Otros de los países más desarrollados de la región podrán probablemente comprometerse de manera efectiva en una gestión por desempeño en la medida que perfeccionen los procedimientos presupuestarios básicos.

Información financiera. Una característica que define la reforma del sector público en América Latina ha sido el énfasis en el fortalecimiento del manejo financiero del gobierno a través de mejoramientos en la contabilidad, particularmente a través de la inversión en sistemas de gestión financiera integrada (SGFI). Los elementos básicos de este sistema incluyen: gestión presupuestaria, contabilidad, tesoro, manejo de deuda, adquisiciones y cuentas públicas. La premisa es que un mejoramiento de la calidad y accesibilidad de la información necesaria para varias etapas de la gestión de las finanzas públicas conducirá a una mejor toma de decisiones y a mejores resultados.

De importancia y éxito relativos, las reformas del SGFI en la región reflejan la importancia de la agenda macro-fiscal entre los gobiernos de la región (Dorotinsky y Matsuda, 2002). Aun cuando estas reformas pueden justificarse en tanto herramienta de transparencia y prevención de la corrupción, las reformas financieras en la región escasamente parecen haber conducido, por presiones políticas, hacia una mejor gobernanza y hacia una mejor provisión de servicios. En numerosos países, las reformas SGFI han sido impedidas por obstáculos técnicos o políticos.

Compras públicas. Es un tema especializado dentro del gasto público, un aspecto particular del mejoramiento del desempeño así como del combate a la corrupción. Muchos regímenes de compras en América Latina se comportan precariamente. Dichos sistemas también proporcionan un microcosmos del problema de la informalidad en las administraciones públicas latinoamericanas: un exceso de normas que son escasamente aplicadas.

Basándose en una revisión de los informes del Banco Mundial sobre adquisiciones, que cubren 10 países latinoamericanos, la Brookings Institution (2008) juzgó que había un magro progreso en lo que respecta a reformar los procesos de compras en la región. Chile, con el sistema de adquisiciones del e-gobierno más avanzado y con la base de datos sobre adquisiciones más desarrollada en la región, es la principal excepción.

Auditoría. Todos los países de América Latina han establecido entidades fiscalizadoras superiores, EFS (*supreme audit institutions*, SAI). Analizando las normas de una muestra de diez EFS de países latinoamericanos, en términos de su independencia, credibilidad, oportunidad y capacidad de ejecución, Santiso (2006) encontró un amplio rango, desde las relativamente efectivas instituciones de auditoría de Brasil, Colombia y Chile hasta las relativamente inefectivas como las de Ecuador, Argentina, Perú y

México. Al menos nominalmente, las EFS se mueven desde auditorías de conformidad hacia auditorías de desempeño. En la práctica, muchas de ellas aún realizan un pobre trabajo en el terreno de la auditoría de conformidad, y las reformas han sido fragmentarias y no bien relacionadas con el resto de los sistemas de gestión del gasto público.

Gestión de recursos humanos

En la primera fase de la reforma del Estado, la principal preocupación inicial en esta área fue la reducción de la fuerza de trabajo del sector público como una contribución a la solución del problema fiscal.

Este esfuerzo parece haber tenido algún efecto: la cantidad de empleos públicos en la región cayó desde un 5,4% de la población total en 1995 hasta un 4% en 1999 (Lora, 2007). Diferentes países tienen también diferentes grados de éxito y fracaso (aunque los datos no son siempre claros). Algunos de los logros pueden haber sido más aparentes que reales: a veces, por ejemplo, cuando cae el número de funcionarios del gobierno central, aumenta el número de empleados de los gobiernos locales o de los contratados. Más aun, el ahorro obtenido en la nómina de salarios por disminución de los empleos, frecuentemente se utilizó para aumentar los sueldos: la proporción de la masa salarial del sector público en relación con el PIB en realidad aumentó desde 1959 a 1999. Algunos países han realizado progresos mejorando los controles establecidos (usualmente a través de sistemas automáticos de pago).

El objetivo más importante de la reforma de “segunda generación” en esta área fue el de terminar con el sistema basado en el clientelismo y en el patronazgo y pasar a uno basado en el mérito (debido proceso) (Shepherd, 2003). El esfuerzo de reforma, tradicionalmente concebido como un ejercicio técnico (más que político), se concentró en los sistemas generalizados de mérito, pero con poco éxito. Esto puede considerarse como el mayor fracaso latinoamericano en lo que a modernización del sector público se refiere. Chile, luego Brasil (y otro par de países más desarrollados, aunque en menor medida), son las excepciones; aunque algunos pocos países establecieron “islas” de mérito en algunas selectas agencias.

Un servicio público basado en el mérito y políticamente protegido es, esencialmente, el resultado de una transición política, la que se realizó en la OCDE hace muchos años atrás. Es así como América Latina ha estado buscando la despolitización del servicio público mientras numerosos países de la OCDE han estado considerando la re-politización del mérito. Chile es el único país latinoamericano que se ha movido hacia una reducción de los cargos de libre designación política en su administración pública.

Reformas institucionales a todo nivel que conduzcan a una gestión más flexible de los recursos humanos se han probado como poco importantes en América Latina, a diferencia de la OCDE. América Latina ha visualizado un movimiento *ad hoc* hacia la flexibilidad de gestión a través de cambios estructurales que han dado origen a las agencias independientes o que han proporcionado formas alternativas para proveer servicios (ver punto siguiente).

La estructura del sector público

Un fuerte, aunque desordenado, proceso de reforma se ha implementado en América Latina a través de cambios realizados en la estructura del sector público y el desarrollo de formas alternativas de provisión de los servicios. De la misma manera que sucedió en la OCDE, este fenómeno se puede describir como orientado al desempeño, pero la diferencia radica en que la crisis de desempeño de América Latina es, por lejos, más profunda. Refleja el fracaso de los esfuerzos de reforma en el corazón del servicio público y la necesidad de buscar caminos alternativos para proveer importantes servicios. El proceso de reforma ha sido ampliamente orientado por necesidades sectoriales de cambio, más que por una estrategia global de reforma administrativa. La diversificación organizacional ha tomado la forma de un conmutador que permite pasar desde la producción a la regulación, a la creación de agencias independientes, a la descentralización de la provisión de servicios hacia los gobiernos subnacionales, a la contratación externa y al involucramiento de los clientes en la provisión de los servicios.

Gestión reguladora. Por otra parte, la regulación ha sido siempre un problema: la cultura latinoamericana de burocracia centralizada ha estimulado grandes volúmenes de regulaciones a nivel de los negocios y de los individuos, y han existido frecuentes, pero no muy efectivos, intentos de cortar estas regulaciones excesivas.

Por otro lado, en la medida que el Estado se ha movido, durante los últimos 20 años, desde un Estado productor a uno regulador, han surgido nuevos temas de regulación con el despertar de las privatizaciones y de nuevos modos descentralizados de provisión de servicios (Tanzi, 2008). Se necesita una buena regulación para sustentar las instituciones de mercado (particularmente la regulación de instituciones financieras y los monopolios naturales), involucrar a los agentes privados más fuertemente en la provisión de servicios públicos y estimular a los ciudadanos a que emprendan acciones que amplíen su bienestar (a través de la reforma de pensiones, por ejemplo). Además, los sistemas reguladores pueden dar origen a una estructura políticamente elástica y resistente que, potencialmente, es menos propensa al patronazgo (ver, por ejemplo, Bolivia, en World Bank, 2000). Podría ser razonable predecir que América Latina, muy pronto, necesitará enfrentar los mismos temas de control y racionalización de las regulaciones que enfrentaron los países de la OCDE.

Descentralización intergubernamental. En América Latina se da, generalmente, el caso de que la descentralización del poder político hacia los niveles subnacionales del gobierno ha sido conducida por los políticos y que la devolución de responsabilidades y de ingresos ha seguido inmediatamente después. La vuelta de América Latina a la democracia condujo a un proceso masivo de descentralización fiscal y administrativa que comenzó a mediados de los ochenta, el cual fue muy novedoso para todos los países, con excepción de Brasil y Argentina. Una vez que los alcaldes fueron electos, estos empezaron a presionar por obtener recursos y autoridad. De acuerdo con una investigación del BID (Daughters y Harper, 2007), la proporción de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público subió desde el 13% en 1985 al 19% en 2004 (aunque sigue siendo menor que en la OCDE, donde llega casi al 30%).

La descentralización ha dado por resultado un mejoramiento en la provisión de servicios urbanos, pero este mejoramiento no ha sido universal y el proceso ha engendrado sus propios problemas: la provisión de educación, salud y de servicios de infraestructura ha sufrido por la pobre relación fiscal entre el centro y la periferia y por la oposición política y sindical; los gobiernos locales se han mostrado como pobres generadores de recursos; la transferencia intergubernamental enfrenta problemas de diseño de incentivos. Éste es, quizás, el mejor ejemplo en América Latina de cómo la capacidad de respuesta a las demandas políticas puede llevar a consecuencias inesperadas.

En cuanto a la descentralización al interior de los ministerios, digamos que no ha sido un rasgo notable en América Latina.

Diversificación organizacional. Se ha dado una explosión de agencias independientes, tanto de cuerpos reguladores como de agencias proveedoras de servicios. Tienen rasgos similares a las agencias independientes de los países de la OCDE, pero con una importante diferencia. Las agencias latinoamericanas caen, de *jure* o de *facto*, mayormente fuera del sistema de control de la jerarquía ministerial (o ministerial-parlamentaria). Con algunas excepciones (especialmente Chile), ellas tienden a desarrollarse de manera *ad hoc* y a tener una línea directa de rendición de cuentas con el nivel más alto de gobierno, muy a menudo con el presidente². El objetivo ha sido el de crear una “isla” de desempeño, a veces basada formalmente en el mérito, pero, en el caso de la provisión de servicios, raramente con independencia política. Muchas de estas agencias han demostrado ser efectivas, especialmente las agencias de asistencia social. Ello ha producido una diversificación organizacional y es uno de los caminos más efectivos que han encontrado los países menos desarrollados, como Bolivia, por ejemplo, para aumentar la capacidad de algunos servicios públicos.

Pero hay consenso en que las agencias independientes en el terreno de la provisión de servicios en América Latina probablemente no constituyan una solución permanente (Fiszbein, 2005; Matsuda, 2003). Primero, tienden a ser políticamente no sustentables porque descansan en autoridades políticas

transitorias (y su mera presencia, argumentan algunos, mina los intentos por reformar de manera permanente la estructura de la administración). Segundo, al permanecer al margen de la estructura permanente, es más fácil que se vuelvan no responsables, e incluso corruptas.

Provisión alternativa de servicios

América Latina ha logrado éxitos considerables en lo que respecta a encontrar formas para proporcionar servicios que han resultado más baratas y/o de mayor calidad, a través de actores no gubernamentales (Fiszbein, 2005). Estas formas alternativas se han mostrado más importantes en estos países que en la OCDE. Los servicios públicos han sido provistos a través de la externalización y, en menor medida, a través de la asociación público-privada.

Externalización (outsourcing). A partir de los ochenta, los gobiernos comenzaron a realizar esfuerzos para externalizar los servicios, ello en un intento por reemplazar los modelos clientelísticos, en donde clientes políticos eran empleados para proporcionar servicios a otros clientes políticos. Este nuevo enfoque -que descansa en contratos- se dio sólo sobre bases experimentales (Fiszbein, 2005).

- La subcontratación con firmas privadas se mostró efectiva en el ámbito de los servicios de infraestructura. Esta modalidad condujo a una provisión privada substancial, a un mejoramiento en la calidad de los servicios (aunque no necesariamente en los precios) y a un crecimiento de las agencias reguladoras.

- La contratación externa de servicios sociales -a cualquier escala- con firmas privadas ha sido menos frecuente. En salud y educación, son organizaciones no-gubernamentales las que se han probado como vehículos promisorios en la provisión de estos servicios en varios países latinoamericanos (por ejemplo, las escuelas en Bogotá, Colombia y los servicios hospitalarios en São Paulo, Brasil).

- Algunos gobiernos dieron a sus ciudadanos mayor poder al ofrecerles más opciones en infraestructura (a través de proveedores múltiples), educación (a través del sistema de cupones o *vouchers*) y salud (por ejemplo, a través de aseguradoras múltiples).

- En educación, algunos países experimentaron, exitosamente, involucrar a los padres en las decisiones de gestión de los colegios.

Asociación público-privada. Se demostró promisorio en los años noventa, pero declinó en importancia hacia finales de dicha década.

La utilización de actores no-gubernamentales en la provisión de servicios es un área que, excepcionalmente, ha sido relativamente bien evaluada. Las lecciones aquí apuntan a dificultades importantes en lo que respecta a “escalar” los experimentos al interior o replicarlos en otros lugares. Las lecciones aprendidas se orientan a mostrar la importancia de un buen diseño regulatorio, a contratos bien diseñados entre quién demanda el servicio y quién lo provee, y a la adecuada capacidad del gobierno para supervisar los contratos. Los rasgos del diseño, en cambio, dependen de las especificidades del contexto nacional y de la idiosincrasia local.

Reformas por el lado de la demanda

Los mejoramientos en la provisión de servicios públicos en América Latina, especialmente en el área de los servicios sociales, ha sido notable (en cantidad). Pero estos mejoramientos han sido, generalmente, el resultado de un aumento del gasto. La evidencia muy parcial sugiere que la calidad de los servicios no aumentó mucho.

Mecanismos tipo mercado (cupones o vouchers). En educación, este tipo de mecanismos, especialmente la utilización de cupones, ha sido frecuente. En Chile y Colombia, especialmente, se emprendió este tipo de experimentos. Colombia utilizó cupones que cubrieron casi 2 mil escuelas secundarias para estimular un mayor acceso de los estudiantes pobres a la educación secundaria. Chile adoptó un sistema universal de cuasi-cupones para estimular la competencia entre las escuelas privadas y públicas. Ambas reformas han sido rigurosamente evaluadas.

Participación de los usuarios en la planificación y gestión. Facilitar la participación de los clientes en la planificación y en la gestión de los servicios públicos puede producir efectos poderosos. Esto funciona mejor cuando se trata de servicios a menor escala y cuando los problemas de gestión son simples. Las escuelas gestionadas por la comunidad en El Salvador (los programas EDUCO) proporcionan un buen ejemplo al incrementar el acceso rural a la educación y aumentar la asistencia a clases.

Gobierno abierto. Ésta ha llegado a ser una preocupación mayor en la medida que los ciudadanos de la región han aumentado su nivel de impaciencia por la aparente incapacidad de los gobiernos electos para responder adecuadamente a sus necesidades. Ello ha conducido al descontento social y a cambios políticos en algunos países. También ha conducido a un mayor activismo de las organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos han realizado esfuerzos significativos para proporcionar información a sus ciudadanos y, en menor medida, para abrir canales que permitan aumentar la influencia de los ciudadanos en la provisión de servicios. Se han aprobado leyes sobre la libertad de información, aunque su implementación está retrasada. Las organizaciones de la sociedad civil y la defensoría del pueblo (*ombudsman*) hacen más fácil quejarse ante el gobierno. Pero dada la imperfección de muchas democracias latinoamericanas, las quejas tienden a centrarse más bien en problemas de derechos humanos que en los de servicios públicos.

E-gobierno. Éste puede mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, hacer más rápido su suministro e incrementar la transparencia. Para lograr que el e-gobierno funcione, los procesos administrativos deben ser simplificados y automatizados. Ello puede, a cambio, ahorrar recursos públicos al reducir la corrupción, mejorar la eficiencia y aumentar los ingresos. En el año 2005, de acuerdo con la preparación del índice de e-gobierno de la ONU, América Latina estaba más avanzada que muchas otras regiones del mundo desarrollado, pero justo detrás de Asia del sur y Asia oriental y mucho más atrás que la mayoría de los países de la OCDE (United Nations, 2005, Gráfico 5.2). Sin embargo, existe una gran diferencia entre los países de la región.

2.4 Estilos de trayectoria de la reforma

Volviendo a hacer énfasis en la diversidad de enfoques sobre la reforma de la gestión pública en diferentes países, y haciendo notar una vez más que hay divergencias entre las reformas emprendidas allí donde el sector público opera sobre una base de transparencia razonable y líneas formales, que donde éste opera de manera más oportunista e implementa reformas que son fácilmente reversibles, el Cuadro 2 sintetiza los patrones generales de reforma que han sido descritos para América Latina. De alguna manera, esta región sigue la misma trayectoria desde las técnicas administrativas “básicas” hacia las más “avanzadas”, tal cual sucedió en la OCDE. Pero, en general, los países de la región están menos avanzados y su progreso ha sido más incierto.

Cuadro 2
Patrones de reforma de la gestión pública
en América Latina

Área de reforma	Patrones de reforma
Reformas en materia de gasto público y responsabilización (<i>accountability</i>) financiera	
Normas presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> • Poderosas normas de control fiscal han permitido a los gobiernos ir más allá del control fiscal de caja. • Grandes esfuerzos pero progreso limitado (excepto Chile) en el presupuesto por desempeño.
Compras	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos han intentado superar sistemas ineficaces que enfatizan el control de la corrupción, hacia sistemas modernos que enfatizan la auditoría de gestión (<i>value-for-money</i>), pero con éxito limitado.
Contabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Éxito relativo en sistemas de gestión financiera integrada que sirven de base a las reformas de las normas presupuestarias (e ir más allá de los controles de caja). • Poco progreso en el método contable por activos devengados.
Auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades fiscalizadoras superiores no han sido particularmente efectivas; no es una reforma prioritaria.
Reforma de los recursos humanos	
Tamaño y composición de la fuerza de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Los sucesivos cortes han logrado contener el tamaño de la fuerza de trabajo, pero no los costos. El valor del trabajo ha aumentado lentamente bajo otras formas. • Mejoramientos limitados en el establecimiento de controles.
Remuneraciones y carrera	<ul style="list-style-type: none"> • Un régimen basado en el mérito ha sido el gran objetivo de la reforma, pero ha fracasado notoriamente. Chile y Brasil constituyen la excepción. • Unos pocos países han intentado introducir mediciones del desempeño en el servicio público, con poco éxito. • Pero se han establecido “islas” de reforma basada en el mérito, a veces orientada al desempeño.
Reformas estructurales	
Gestión reguladora	<ul style="list-style-type: none"> • Han surgido muchas agencias reguladoras nuevas con el despertar de las privatizaciones y las reformas sectoriales. • Se ha hecho poco para desarrollar enfoques regulatorios centralizados.
Descentralización intra-gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Ha habido un poderoso proceso de descentralización, más reciente en salud y educación. • Dicho proceso ha generado problemas de crisis fiscal; de articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales; resistencia política; y desequilibrios en los ingresos.
Diversificación organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Se han creado efectivas agencias independientes para la distribución de servicios como manera de pasar por alto la burocracia y la política. • Pero tales agencias pueden minar la coherencia administrativa.
Distribución alternativa de servicios	
Externalización	<ul style="list-style-type: none"> • Ha habido éxitos en la contratación externa de algunos servicios sociales.

Asociación público-privada	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de esta asociación ha sido limitado.
Reformas por el lado de la demanda	
Mecanismos tipo mercado	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de cupones (<i>vouchers</i>) y tarifas para usuarios ha ampliado la capacidad de elección de los clientes.
Participación creciente de los usuarios en la gestión y planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Los clientes participan en la gestión de algunos servicios de educación y salud. • La externalización, el sistema de cupones y la participación de los clientes ha producido mejoras substanciales en la provisión de servicios (aunque de alcance limitado); pero esos éxitos se dan en contextos altamente específicos.
Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> • La voz de los ciudadanos se expresa de manera creciente a través de monitoreos, activismo legal y consultas. • La legislación sobre libertad de información está progresando, pero aún está poco desarrollada. • Las oficinas de defensoría del pueblo (<i>ombudsman</i>) han llegado a ser efectivas en la protección de los derechos humanos en algunos países, y en la de los derechos sociales en otros países.
E-gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • El e-gobierno empieza a ser significativo.

Fuente: elaboración propia de los autores.

2.5 Logros y riesgos

La experiencia de la región en lo que se refiere a reformas de la gestión pública se puede entender mejor en el contexto de la experiencia más amplia de la reforma del Estado. Esta última ha sido, y es, un ambicioso esfuerzo político y económico. No es exactamente un proceso planificado, pero, en relación con los grandes desafíos que implica el logro de la macro estabilidad y la reorientación del rol del gobierno, ha tenido un éxito sorprendente (Lora, 2007). La reforma del Estado ha significado transformar un Estado desarrollista de bienestar en uno social-liberal que regula más, produce menos, proporciona más servicios a los pobres y compite globalmente.

Fortalecer la gestión pública, como parte de dicha reforma del Estado, ha sido oportunista y ha respondido en gran medida a la necesidad de legitimar la administración pública. En muchos casos ello ha significado un intento de crear -y en algunos casos, de consolidar- una administración basada en el debido proceso y la formalidad. Ello contrasta con los países de la OCDE, donde fueron las nuevas demandas por desempeño y capacidad de respuesta las que principalmente condujeron el proceso de reforma.

La experiencia de la reforma de la gestión pública, por supuesto, ha diferido entre los países de América Latina. Sin duda, hay numerosas razones para que ello sea así, incluyendo las diferentes tradiciones político-administrativas y la extensión del federalismo constitucional. Pero el factor más obvio para explicar estas variaciones es la diferencia en los puntos de partida del proceso; y ello refleja ampliamente las diferencias en el nivel de desarrollo institucional -aunque no necesariamente económico- de los países. En muchos de estos, el clientelismo ha contribuido a bloquear el surgimiento de burocracias públicas independientes y modernas.

Logros

Al final, la falta de datos duros significa que, al igual que en los países de la OCDE, el progreso en la reforma sea difícil de juzgar. Una revisión de los esfuerzos de reforma que se realizó hace casi una década permite percibir que el cuadro general era, a lo menos, una mezcla de juicios (Burki y Perry, 1998: capítulo 7). Revisiones más recientes (Fiszbein, 2005; Matsuda, 2003) no llegan a conclusiones distintas.

Revisando las áreas más importantes de reforma, podemos sintetizar los resultados como sigue:

- mejores normas de presupuesto e inversión en sistemas de información, lo que conduce a un mejor control fiscal;
- reforma incompleta de los servicios civiles nacionales;
- formas alternativas de provisión de servicios, las que proporcionan una alternativa promisorio para la reforma del servicio civil;
- descentralización como un éxito distinguible;
- organizaciones de la sociedad civil dirigen su creciente capacidad para la acción más hacia el área de los derechos humanos y políticos que hacia una exigencia por mejores servicios públicos; y
- e-gobierno, que comienza a aumentar el poder de los ciudadanos y de los negocios.

Riesgos

Hay tres riesgos que parecen emerger de esta mezcla de patrones de la reforma del sector público.

Primero, pareciera existir un problema de “legibilidad” en la gobernanza: la heterogeneidad de formas organizacionales y de los arreglos en el aspecto de la responsabilización (*accountability*), significa que es definitivamente difícil evaluar las reformas y determinar en qué medida se ha mantenido la legalidad y salvaguardado la transparencia.

Segundo, hay un riesgo de reforma para sí misma o autorreferida. Se ha enfatizado una agenda fragmentada porque, con altos niveles de cinismo público, las reformas de la gestión pública han sido raramente dirigidas realmente por una demanda pública de mejores servicios. Spink (1999) sugiere que, en esta área, el debate puede haber sido intencionadamente limitado y que la reforma fue una conveniente actividad de discusión entre políticos, técnicos y donantes internacionales.

Finalmente, y quizás esto sea lo más substancial, existe el riesgo de una débil institucionalización de las reformas, si se considera el patrón de reformas frecuentes y reversiones igualmente frecuentes de las mismas. El dilema es, aquí, que esa reversibilidad parece estar ligada a una subyacente falta de autonomía administrativa -en ausencia de un servicio público basado en el mérito- y a que existe escasa evidencia de que los reformadores hayan encontrado un enfoque para construirlo. Dicho crudamente, en varios, sino muchos, contextos nacionales y locales, la reforma se ha implementado para lograr la legitimidad del sector público, en ausencia de una reputación surgida del debido proceso y de la neutralidad política. Esto conduce a reformas oportunistas que no pueden sustentarse, debido a la ausencia subyacente de un cuadro de equipos profesionales que puedan estar protegidos de la interferencia política. La consecuencia, aquí, puede ser el “movimiento Browniano”, una situación en la cual muchas reformas piloto y a pequeña escala pueden ir y venir, pero la gran debilidad institucional permanece incólume.

3. ¿Qué tiene que aprender América Latina de la OCDE?

Si comparamos las reformas descritas en las secciones 1 y 2, podemos ver similitudes en la trayectoria global y en las técnicas de reforma entre los dos grupos de países, pero diferencias en los contextos políticos donde se lanzaron estas reformas. Las similitudes hacen que las reformas de la OCDE sean altamente relevantes para América Latina. Las diferencias exigen un enfoque cuidadoso y selectivo al interpretar esas experiencias.

Para comprender mejor las diferencias, por una parte, entre ambas trayectorias y las técnicas utilizadas, y, por otra parte, entre los contextos, resulta útil hacer una distinción entre la búsqueda de una mayor eficiencia, como conductor permanente y ampliamente no político del cambio, y los contextos políticos específicos en diferentes espacios y momentos.

A lo largo del tiempo, el menú de tecnologías “burocráticas” ha llegado a ser más avanzado y más variado: la mayor eficiencia ha surgido de mejores recursos humanos, mejor capital físico (incluyendo tecnologías de información y comunicaciones) y de una mejor organización y gestión. Esas son “herramientas” neutras que pueden aplicarse en mezclas diferentes para responder a las

preocupaciones políticas que ya describimos antes. Existen también, en mayor o menor medida, herramientas que pueden utilizarse indistintamente en países pobres o ricos.

Contextos de reforma específicos, por otro lado, reflejan particulares preocupaciones y particulares momentos de los políticos y del público que ellos representan, acerca de cuál es la administración pública que desean y cómo poder lograrla. En este sentido, la reforma configura una base para ganar o mantener la legitimidad de los arreglos relacionados con la administración pública. Las percepciones de la sociedad cambian con el tiempo de la misma manera que cambia la percepción de los problemas. Así, el problema que se percibió en los países más avanzados a mediados del siglo XIX -corrupción, ineficiencia administrativa y falta de continuidad en la aplicación de las políticas- se resolvió con la invención de la reforma del debido proceso, un servicio civil cuasi-independiente (Silberman, 1993). Hacia fines del siglo XX se percibió un cambio en el problema: se consideró que el servicio público estaba mostrando un bajo desempeño y ausencia de capacidad de respuesta, de tal manera que su independencia se comenzó a ver como un obstáculo para implementar prioridades políticas legítimas.

3.1 Trayectorias compartidas, técnicas compartidas

No se trata de negar la diversidad y la especificidad de las experiencias nacionales de reforma en la región. Pero si comparamos las reformas en ambos grupos de países en las cinco áreas técnicas, encontraremos, en gran medida, que por cada área hay una trayectoria dominante de la reforma en la cual ambos grupos pueden coincidir. Los países de la OCDE se apegaron más a esa trayectoria común, aunque no en todos los casos, que los países latinoamericanos. Esencialmente, la experiencia de los países de la OCDE define una trayectoria que describe sucesivas técnicas de gestión orientadas a buscar mayor eficiencia.

La lógica de las trayectorias para la administración del dinero, de las personas y de las organizaciones parece reflejar un movimiento desde lo más simple a lo más complejo en sus formas de control y coordinación. Las formas más complejas requieren de mayor información y utilizan, ya sea técnicas jerárquicas más sofisticadas (planificación más avanzada), o bien instrumentos contractuales discrecionales que sean alternativos a los mandos jerárquicos. En la mayoría de los casos, los países de la OCDE están “adelantados” respecto de los países latinoamericanos, como se podría esperar. Las principales trayectorias se pueden resumir como sigue:

- *Control del dinero.* La mayoría de los países de la OCDE se han movido hacia el presupuesto por desempeño. Los países de América Latina, en general, se han movido desde un presupuesto de ingresos y gastos hacia sistemas basados en normas de control fiscal agregado, pero aún luchan para que los presupuestos basados en los insumos funcionen realmente.

- *Control de las personas.* La mayoría de los países de la OCDE están involucrados en cambios substanciales respecto de los arreglos institucionales relacionados con los funcionarios públicos. En parte a través de la descentralización administrativa y la individualización de la gestión, los servicios civiles se han integrado más al mercado de trabajo privado. Casi ninguno de los países de América Latina ha llegado cerca de esta agenda de “modernización”. Por el contrario, muchos de ellos están aún tratando de establecer una administración pública basada en el debido proceso (independiente y basada en el mérito), una agenda que los países de la OCDE ya lograron hace mucho tiempo (y más de algún político piensa que se ha sobre-logrado). La diversificación organizacional ofrecerá alternativas futuras a América Latina.

- *Regulación de la gestión.* La actual agenda de la OCDE es impartir alguna disciplina y cohesión al cuerpo de regulaciones que atraviesa al gobierno. La agenda latinoamericana, en cambio, tiene dos prioridades; por un lado, completar el proceso de desregulación y, por otro lado, adquirir las habilidades necesarias para implementar un nuevo rol de la regulación, como resultado de la creciente participación de los privados en la provisión de servicios públicos.

- *Control de las organizaciones y formas alternativas de provisión de servicios.* Los países de la OCDE y de América Latina están firmemente comprometidos en encontrar alternativas organizacionales más flexibles orientadas al desempeño en lugar de la tradicional jerarquía ministerial. A diferencia de las trayectorias más lineales que indicamos para el control del dinero y de las personas, la trayectoria de los formatos organizacionales y de mando va desde la homogeneidad hacia la heterogeneidad. El mejoramiento del desempeño se está mirando a través de un sector público reestructurado (descentralización y agencias independientes) y formas alternativas de provisión de servicios públicos que involucren al sector privado. Los países de la OCDE lo están haciendo para lograr gobiernos más eficientes y con mayor capacidad de respuesta. Pero muchos países latinoamericanos lo están haciendo porque sus administraciones jerárquicas son disfuncionales. Sin lugar a duda, en la provisión alternativa de servicios, América Latina parece ir adelante respecto de los países de la OCDE. Formatos organizacionales diversificados se han transformado en un requerimiento, pero aún está por verse en qué medida este enfoque puede ayudar, realmente a superar la disfuncionalidad.

- *Empoderando ciudadanos.* Ambos grupos de países se mueven en el sentido de dar a sus ciudadanos más poder directo sobre los servicios que reciben. En el caso de la OCDE, esto parece complementarse con el progreso natural de los derechos democráticos; en cambio, para los países latinoamericanos es, en parte, un sustituto (imperfecto) de los derechos políticos.

En buena medida, todos los países, al implementar las reformas, han seguido generalmente cada una de las etapas de la secuencia: por ejemplo, ellos no han seguido atajos desde el control fiscal agregado al presupuesto por desempeño de manera directa, sino que han debido, primero y entre ambas etapas, dominar el presupuesto basado en insumos (en correspondencia con el mensaje de Schick, 1998). Esto indica con fuerza que la reforma es un proceso de aprendizaje acumulativo (éste es el mensaje de Spink, 1999). Pero las secuencias observadas históricamente no constituyen una regla inmutable. Ambos, tanto la diversificación organizacional como el e-gobierno, por ejemplo, proporcionan una cierta promesa de que los países pueden ir más rápido que en el pasado. También la diversificación organizacional puede modificar la necesidad de un servicio civil uniforme y jerarquizado.

En resumen, no hay dos sistemas diferentes operando en América Latina y la OCDE. La existencia de una trayectoria dominante sugiere, primero, que las técnicas de gestión pública se benefician de una cierta caja de herramientas común (o sistemas operativos); segundo que, en la medida que avanzan en eficiencia, los países recorren esta trayectoria completa, más que seguir atajos, desde los sistemas más simples a los más sofisticados. La caja común de herramientas y la trayectoria hace que la experiencia de la OCDE sea relevante para América Latina. Por lo tanto, hay mucho que ganar compartiendo las experiencias en esas cinco áreas técnicas.

3.2 Diferentes imperativos de reforma

Hemos buscado poner el reciente registro de reforma de la gestión pública en ambos grupos de países dentro del contexto de imperativos políticos que conducen la reforma, y más particularmente, en la búsqueda de legitimidad y confianza (el otro lado de la moneda de la legitimidad). Para muchos de los países que hoy conforman la OCDE, la moderna administración nació en el siglo XIX como resultado de la preocupación política por el debido proceso. Pero en décadas más recientes, ha habido una marcada concentración en dos nuevas áreas de preocupación. Desde los años 70, muchos gobiernos de la OCDE empezaron a preocuparse por la capacidad de la maquinaria administrativa para responder rápido a las prioridades políticas y a los funcionarios electos. Desde los años 90, todos los gobiernos de la OCDE se han preocupado del desempeño de la maquinaria administrativa. Lo más difícil de lograr es intentar hacer más transparente la promesa de los políticos y las responsabilidades de los funcionarios públicos, para fortalecer la responsabilización por esas promesas y mejorar la planificación. En otras

palabras, hacer que la máquina funcione apropiadamente y, al mismo tiempo, permitir que ello sea visible.

El debido proceso parece ser una preocupación permanente. Por lo demás, no es claro que haya existido una secuencia predeterminada en el cambio de preocupaciones políticas. Las preocupaciones más antiguas no han desaparecido una vez que surgieron las nuevas. Lo que está claro es que las nuevas preocupaciones debieran agregarse a las primeras; ganar legitimidad y confianza en un área sin que se sacrifiquen otras.

Más notoriamente, los intentos por mejorar la capacidad de respuesta y el desempeño pueden poner en riesgo el debido proceso. Por ejemplo, muchos enfoques contractuales para manejar el servicio civil se han percibido, a menudo, como elementos que minan los sistemas éticos implícitos en los antiguos arreglos jerárquicos. De allí que sea necesario encontrar un equilibrio entre las diferentes preocupaciones, y dicho equilibrio debe ajustarse en el tiempo para dar cuenta del cambio que pueda producirse en la percepción de las distintas preocupaciones.

La preocupación por el desempeño ha llegado a ser la principal guía de las reformas entre los países avanzados en los últimos 20 años; creemos que ello es así en gran parte porque el propio tamaño del gobierno ha conducido a una crisis de manejabilidad. La crisis consiste en serias dificultades para lograr una coordinación efectiva al interior de una máquina que es enorme, y a los problemas asociados a ello que son los de presión fiscal y caída de la confianza pública.

Alcanzar un régimen administrativo de debido proceso continúa siendo el imperativo dominante de reforma en América Latina. Se han realizado grandes esfuerzos en la creación de servicios públicos nacionales (y subnacionales) basados en el mérito y en normas, pero dichos esfuerzos han sido vacilantes y decepcionantes. Por lo general, la mayoría de los países latinoamericanos se sitúa hoy donde los países de la OCDE estaban situados en la mitad o más del siglo XIX, esto es, al principio o en medio de la revolución del debido proceso. Pero este paralelo no debe ser exagerado. Primero, los actuales gobiernos latinoamericanos están tratando de responder a demandas políticas por servicios que son mucho más amplias que aquellas que debían responder los países de Europa y EE.UU. a fines del siglo XIX. Segundo, el menú de tecnologías de gestión es mucho mayor. Por otro lado, la OCDE provee a América Latina (y al resto del mundo en desarrollo) un modelo bien especificado para la modernización administrativa.

La preocupación por el desempeño -ligar más estrechamente los resultados con los insumos- también ha cruzado América Latina. Pero, con algunas importantes excepciones, los sistemas orientados al desempeño no han funcionado efectivamente. Pareciera que muchos gobiernos de la región esperaban, al menos originalmente, que dichos sistemas serían capaces de modernizar los sistemas administrativos como una alternativa a las reformas del debido proceso. Esta esperanza no se realizó: al igual que en la OCDE, pareciera ser que las reformas orientadas al desempeño deben construirse sobre las reformas del debido proceso. También puede ser que el interés de la región en las reformas orientadas al desempeño haya sido a menudo sólo retórica, y un reflejo del trabajo efectivo que varios países de la OCDE han realizado para vender sus reformas de gestión al mundo en desarrollo.

Con muy pocas excepciones, la capacidad de respuesta de las administraciones públicas a las prioridades políticas no ha sido un tema en América Latina, al menos no en el sentido que lo fue en la OCDE. En aquellas jurisdicciones latinoamericanas donde las reformas del debido proceso hicieron sólo modestos progresos, el servicio civil no llegó a ser lo suficientemente fuerte e independiente como para resistir la dirección política. Indudablemente, eso significa, con frecuencia, un vehículo para la instalación del patronazgo, y el servicio civil puede ser altamente obediente cuando va en un solo paquete con la designación política de cargos de alto nivel.

La equidad, largamente ignorada en América Latina, ha empezado a constituirse en una gran preocupación. En gran medida, esto ha sido más en términos de ciudadanos que tengan un razonable acceso a los servicios que funcionarios públicos que reflejen a la ciudadanía. Sin embargo, unos pocos

países de la región, desencantados con el modelo “neoliberal” de la reforma, y en algunos casos con un alto porcentaje de población indígena, ahora están poniendo un gran énfasis en llegar a tener una composición del servicio civil que refleje mejor las características de su población.

En resumen, mientras los desafíos de la OCDE han sido mejorar el desempeño y la capacidad de respuesta sin minar las anteriores bases de legitimidad y confianza, los desafíos de América Latina son considerablemente más complejos. Aquí la tarea es recrear una forma de capacidad de respuesta que no dependa del patronazgo, pero que igual genere un acceso equitativo a los trabajos del sector público y a los servicios a aquellos grupos largamente marginados. Así, en comparación con sus colegas de la OCDE, los reformadores de América Latina hacen frente a dos dificultades en la reforma del Estado: primero, reasegurar a los políticos de que al perder el probado sistema del clientelismo ellos ganarán algo igualmente efectivo en su lugar; y segundo, manejar programas de reforma que están operando en más frentes políticos que las recientes reformas de la OCDE.

Si bien es útil generalizar respecto de América Latina, también es importante tener en cuenta el rango de situaciones y experiencias de los diferentes países. En un extremo del espectro hay jurisdicciones que parecen capaces de lograr el debido proceso sólo en pequeñas islas, pero al otro lado hay jurisdicciones que han comenzado a hacer progresos en la reforma orientada al desempeño. Es decir, el contexto de la reforma es muy diferente entre ambos grupos. Ello obliga, en América Latina, a interpretar la experiencia de reforma experimentada en la OCDE con mucho cuidado y selectividad.

Finalmente, hay ciertos puntos prácticos que considerar al interpretar la experiencia de la OCDE, y no sobre-venderla. Primero, los países que están implementando reformas deben comprender la historia de la OCDE como en realidad es, y no alimentar una versión romántica que sugiere un proceso de reforma fluido y llano. Hay algunas nubes en el horizonte de la gestión pública en la OCDE: los esfuerzos por gastar más dinero para enfrentar problemas a menudo van acompañados de una disminución del retorno; el envejecimiento de la población amenaza el equilibrio fiscal; hay escasez de personal con habilidades adecuadas. Y hay algunas percepciones equivocadas, en particular aquella de que una completa neutralidad del servicio público es una norma deseable practicada en la OCDE.

Segundo, algunas de las adaptaciones distintivas de la experiencia de la OCDE en América Latina pueden ser útilmente compartidas. La interesante adaptación de Chile de las reformas de la OCDE al proveer de una fuerte dirección central a los esfuerzos por mejorar el desempeño en las agencias distribuidoras de servicios -y dudando de darles mayor autonomía mientras no demuestren una capacidad adecuada- puede replicarse, pero en un país con una administración pública fuertemente centralizada que pueda manejarla. Sin embargo, puede constituir un interesante ejemplo de cómo adaptar la lógica de las reformas orientadas al desempeño de la OCDE a un contexto diferente.

Tercero, algo debe hacerse en relación con la debilidad de los datos. Una “apertura de datos” se está produciendo al interior de la OCDE, y es claramente importante que un enfoque similar se adopte en los países de América Latina.

Notas

¹ Este artículo adopta una definición limitada de América Latina, abarcando 18 países de lengua española y portuguesa, con una población total cercana a los 0,6 millardos. No se considera Cuba.

² Jamaica también ha desarrollado un sistema de agencias ejecutivas.

Bibliografía

Beblavy, Miroslav (2002), “Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 N° 1, Paris, pp. 121-139.

- Bevan, Gwyn y Hood, Christopher (2005), *What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*, London, Economic and Social Research Council. Public Services Programme (Discussion Paper Series; N° 0501).
- Blöchliger, Hansjörg y King, David (2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", Paris, OECD (Working Paper; N° 2), <http://www.oecd.org/dataoecd/52/63/37388375.pdf>.
- Blöndal, Jón R. (2005), *International Experience Using Outsourcing, Public-Private Partnerships, and Vouchers*, Washington, IBM. Center for the Business of Government (Market-Based, Government Series), <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/BlondalReport.pdf>.
- Brookings Institution (2008), *Improving the Quality of Public Spending in Latin American and Caribbean Countries: Lessons from the World Bank's Country Financial Accountability Assessments. Transparency and Accountability Project*, Washington, World Bank. Latin America and the Caribbean Region.
- Burki, Shahid J. y Perry, Guillermo E. (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank (World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints).
- Christensen, Jørgen Grønnegaard y Yesilkagit, Kutsal (2006), Political Responsiveness and Credibility in Regulatory Administration, University of Aarhus. Department of Political Science; University of Utrecht. Utrecht School of Governance, <http://www.publicmanagement-cobra.org/pub/paper/Bureaucratic%20credibility.pdf>.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (eds.) (2006), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing (Comparative Studies of Organizations in the Public Sector Series).
- Clements, Benedict J.; Faircloth, Christopher; y Verhoeven, Marijn (2007), "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues", Washington, IMF (IMF Working Paper; N° 07/21).
- Daughters, Robert y Harper, Leslie (2007), "Fiscal and Political Decentralization Reforms", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Dorotinsky, William y Matsuda, Yasuhiko (2002), "Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 23, Caracas, pp. 141-166.
- Dunn, Delmer D. (1997), *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Echebarría, Koldo y Cortázar, Juan Carlos (2007), "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Filc, Gabriel y Scartascini, Carlos (2007), "Budgetary Institutions", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2005), *Citizens, Politicians and Providers: the Latin American Experience with Service Delivery Reform*, Washington, World Bank.
- James, Oliver (2003), *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, New York, Palgrave Macmillan.
- James, Simon (2007), "Political Advisors and Civil Servants in European Countries", Paris, OECD, SIGMA (SIGMA Paper; N° 38).
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2006), "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005", Washington, World Bank.
- Light, Paul C. (1995), *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington, Brookings Institution Press.

- _____ (2006), “The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002”, en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 6-19.
- Lonti, Zsuzsanna y Woods, Matt (2008), “Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues Related to Public Sector Efficiency”, Paris, OECD (OECD Working Papers on Public Governance; N° 7).
- Lora, Eduardo (ed.) (2007), *The State of State Reform in Latin America*, Washington, BID, Stanford University Press.
- Manning, Nick y Shepherd, Geoffrey (por publicar), “Public Management Reform in Latin America and the OECD: Searching for Public Trust and Administrative Legitimacy?”, Washington, World Bank. Latin America and Caribbean Region.
- Matheson, Alex; Weber, Boris; Manning, Nick; y Arnould, Emmanuelle (2007), “Managing the Political/Administrative Boundary”, Paris, OECD (OECD Governance Working Paper).
- Matsuda, Yasuhiko (2003), “Public Sector Reforms in Latin America and the Caribbean and Their Impacts on Service Delivery”, Washington, World Bank.
- OECD (1996), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, Paris, OECD.
- _____ (2005a), *E-Government for Better Government*, Paris, OECD.
- _____ (2005b), *Modernizing Government: the Way Forward*, Paris, OECD.
- _____ (2005c), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, Paris, OECD.
- _____ (2007), *Going for Growth: Structural Policy Indicators and Priorities in OECD Countries*, Paris, OECD.
- _____ (2009), *Measuring Government Activity*, Paris, OECD.
- OECD. Development Centre (2008), *Latin American Economic Outlook 2008*, Paris, OECD.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas (Studies in Government and Public Policy).
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2004), *Politization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control*, London, Routledge (Routledge Studies in Governance and Public Policy).
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C.; Girre, X.; Lonsdale, J.; Mul, R.; Summa, H.; y Waerness, M. (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Rose, Richard (1976), *The Problem of Party Government*, London, Palgrave Macmillan.
- Santiso, Carlos (2006), “Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant Are Autonomous Audit Agencies?”, en *International Public Management Review*, Vol. 7 N° 2, St. Gallen, <http://www.ipmr.net>.
- Schick, Allen (1998), “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, en *World Bank Research Observer*, Vol. 13 N° 1, Washington, pp. 123-131.
- _____ (2005), “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, paper presented at the III OECD-Asian Senior Budget Officials Meeting, Bangkok, Thailand, December 15-16.
- Shepherd, Geoffrey (2003), “Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?”, paper presented at the 11th International Anti-Corruption Conference, Seoul, Republic of Korea, May 25-28.
- Silberman, Bernard S. (1993), *Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Spink, Peter (1999), “Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America”, en *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), Boulder, Lynne Rienner Publishers.

- Stasavage, David (2006), “Does Transparency Make a Difference? The Example of European Council of Ministers”, en *Transparency: the Key to Better Governance?*, Christopher Hood y David Heald (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Tanzi, Vito (2008), “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, documento presentado en el XX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago, Chile, 28 al 31 de enero.
- Tsebelis, George (2007), “Coalition Theory: a Veto Players Approach”, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, August 30.
- United Nations (2005), *UN Global E-Government Readiness Report 2005: from E-Government to E-Inclusion*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: the State in a Changing World*, New York, World Bank, Oxford University Press.
- _____ (2000), *From Patronage to a Professional State: Bolivia Institutional and Governance Review*, Washington, World Bank.
- _____ (2008), *Performance-Informed Budgeting in Latin America: Experiences and Opportunities*, Washington, World Bank. Public Sector and Governance Unit. Latin America and Caribbean Region, mimeo.

Debate sobre políticas de gestión pública en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): notas desde una perspectiva brasileña *

Francisco Gaetani

1. Introducción

Tanto al interior como al exterior del Gobierno brasileño, en la actualidad domina un sentimiento de escepticismo respecto del proceso de cambio a nivel de las políticas de gestión pública debido, fundamentalmente, a una gran fatiga en el ámbito de la reforma. El país pasó por seis Secretarías Nacionales de Gestión Pública en los últimos seis años, lo que constituye un poderoso indicador de incertidumbre e inestabilidad cuando se trata de la orientación gubernamental que debiera promover las transformaciones al interior de la maquinaria gubernamental. Las prioridades del presidente Lula, en su primer mandato, fueron la estabilización macroeconómica y la promoción de la inclusión social. En su segundo mandato ha priorizado la recuperación del crecimiento económico y la implementación de proyectos clave en el área de la infraestructura. En ninguno de los dos períodos, las reformas en la gestión pública han sido percibidas como potencialmente útiles para el desempeño gubernamental.

A pesar del pobre registro que ha mostrado en el dominio de las políticas de gestión pública, el país ha crecido; promoviendo la redistribución del ingreso, resguardando los sólidos fundamentos económicos, reduciendo las desigualdades y manejando el poder de lucha de los movimientos sociales y de los sindicatos a través de formas de negociación sin precedentes. De hecho, el sentido común puede conducir a muchas personas a concluir que el desempeño del país en los últimos años no estuvo afectado por la forma en que se implementaron las políticas de gestión pública. Ello, especialmente debido a que no es la primera vez que Brasil enfrenta un escenario similar.

Al igual que en el período transcurrido entre los años sesenta y los ochenta -período durante el cual Brasil experimentó un surgimiento económico similar-, tampoco ahora se dio una vidente cadena de causas y consecuencias que permitiera ligar un factor con el otro, lo que, sin lugar a dudas, debió haber sido un importante mensaje para aquellos que colocan las reformas de la gestión pública en el centro del desempeño social y económico del Gobierno.

Usualmente se espera que la implementación exitosa de las políticas de gestión pública amplifique los resultados potenciales de las acciones de gobierno dado el rasgo dominante que ellas tienen (Barzelay, 2001). Pero no constituyen un requerimiento para el éxito de las políticas sectoriales. Son particularmente útiles en lo que respecta a la institucionalización de políticas específicas dada la capacidad que tienen de instalar y hacer posible ciertas rutinas basadas en nuevos arreglos institucionales. Evidentemente, el desarrollo de capacidades institucionales es un elemento intrínseco de las políticas de gestión pública, sin embargo ellas exigen propiedad (Lopes y Theisohn, 2003).

La propiedad es una materia política y cultural. Es una cuestión de liderazgo y de apropiación de los problemas y de sus soluciones (esto es, de las políticas). Las reformas de la administración pública se construyen sobre una suerte de comprensión acerca de cómo se involucran las contrapartes en

Recibido: 18-08-2008. Aceptado: 02-03-2009.

(¹) Documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: "Debating Public Management Policies within the Organization for Economic Co-operation and Development Context: Notes from a Brazilian Perspective".

El autor escribió este texto bajo su exclusiva responsabilidad. El trabajo no expresa ninguna posición oficial del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil en relación con los temas aquí analizados.

términos de su posición en el proceso de construcción del Estado nacional. Por definición, esta es una materia comparativa porque ningún Estado tiene una historia similar a otro. Pero una sociedad no monitorea constantemente la evolución de otra, lo que no significa que las historias no se influyan entre sí.

El estatus de las reformas de la gestión pública en los países de América Latina es, inevitablemente, una función de su historia. La urgencia de los problemas a los que hacen frente puede o no empujar las demandas por un mejor Estado. Brasil hace frente a una situación particularmente interesante dados los registros económicos y sociales de los últimos años y su creciente compromiso con la OCDE. Está aprendiendo a tomar ventaja de la “proximidad” de la OCDE, como lo revela un reciente informe sobre regulaciones (Lattimore y Kowalski, 2008). Sin embargo, se encuentra desconcertado ante la oportunidad que abre el hecho de comprometerse en un proceso de aprendizaje basado en el diálogo internacional en el ámbito de las políticas.

Dicho diálogo puede ser parte del proceso de aprendizaje de cada país. Pero también puede no serlo. En el caso de Brasil, no forma parte, exactamente, de una tradición política. El presente trabajo centra su análisis en el tópico de la secuencia de las políticas en el contexto del diálogo internacional de políticas relacionadas con el proceso de reforma de la gestión pública. Sin embargo, hay que decir que el tema es tanto descuidado como embarazoso en Brasil. Es descuidado porque ha sido descartado en principio dadas sus aparentes limitaciones: pseudo-linealidad, despreocupación por las especificidades -o por ciertos temas¹- de país y los mecanismos implícitos para su tratamiento. Es embarazoso porque no ayuda el discurso sobre la reforma, siempre preocupado por tratar de estar a la vanguardia y por intentar grandes saltos hacia adelante (*leapfrogging*) como principales motivaciones.

El presente texto sugiere que la secuencia de las políticas debe considerar y debe ser analizada teniendo en cuenta el contexto de los esfuerzos de reforma que incorporan el diálogo sobre políticas. No juega el mismo rol en todas las políticas de gestión pública. Sin embargo, afecta el proceso de identificación de problemas así como el de la búsqueda de soluciones en el mercado internacional. El diálogo sobre políticas, inherente a las relaciones con la OCDE, proporciona variadas fuentes que permiten lograr nuevas perspectivas e innovaciones en el ámbito de la gestión pública. También se discutirá la interacción entre los intentos brasileños en el campo de la reforma y las tendencias internacionales en gestión pública.

2. Antecedente histórico

Los gobiernos brasileños han pasado por períodos de intenso cambio político en el último cuarto de siglo, especialmente hasta 1995. Seis presidentes -incluyendo a Tancredo Neves- adoptaron diferentes enfoques sobre el tema de la reforma de la gestión pública, desde el restablecimiento del régimen democrático, en 1985. Tuvieron lugar intentos de reforma -basados en distintas premisas y que tuvieron mayor o menor grado de éxito- particularmente durante el período 1985-1989, y durante los años 1990 y 1995. A partir de 1999, la visibilidad de las reformas de la gestión pública se diluyó. El tema simplemente desapareció de la agenda pública. Sin embargo, se continuaron desarrollando iniciativas de bajo perfil, mucho más fragmentadas y a un ritmo más lento.

El país fue etiquetado como un Estado “desarrollista” hace cuatro décadas atrás. El intento de eludir las reformas de la administración pública durante el régimen autoritario (1964-1985) -a través del empoderamiento de las empresas que eran propiedad del Estado y de las organizaciones quasi-no-gubernamentales- fue abortado durante el proceso de re-democratización, cuando se puso en vigencia una nueva Constitución que representó la reafirmación del imperio de la ley. Desde el restablecimiento de la democracia, a fines de los ochenta, el país se debatió entre la necesidad de conciliar mecanismos adecuados de rendición de cuentas y la institucionalización de estructuras flexibles, capaces de soportar la creación de un Estado prestador de servicios y de igualdad de oportunidades (*Enabling State*).

Olas de intentos de reforma tuvieron lugar en las dos últimas décadas. Las motivaciones fueron

variadas: burocráticas, “gerencialistas”, participativas, conducentes a la eficiencia u orientadas a la lucha contra la corrupción. La yuxtaposición en el tiempo de varias reformas de la gestión pública produjo un mosaico de estructuras organizacionales públicas y de legislaciones sobre el empleo. El resultado institucional está plagado de contradicciones que expresan las diferentes visiones que orientaron esos esfuerzos de reforma².

La mezcla de políticas de gestión pública, a su vez, sufrió transformaciones durante este período. Los énfasis fueron cambiando: el foco inicial colocado en las reformas del servicio civil fue reemplazado por la preocupación sobre las políticas de reducción de costos y la modernización de los sistemas presupuestario-financieros (Rezende, 2000). El diseño organizacional y los acuerdos sobre el desempeño sucedieron a la estabilización macroeconómica, pero sin éxito. A fines de los años noventa se revivió la planificación, combinada con nuevos énfasis en los resultados contractuales. Sin embargo, se transformó en otro fracaso, a pesar de su prometedor comienzo (World Bank, 2001 y 2006).

Innovaciones en materia de compras electrónicas iniciaron un importante ciclo de mejoramientos en la productividad hacia el comienzo de la década actual. Los últimos intentos de reforma permitieron la renovación de los modelos de carrera en algunos ministerios centrales -Finanzas, Planificación, Contraloría y Fiscalía General- en combinación con algunos esfuerzos incipientes de capacitación profesional dentro de los ministerios (Heredia y Gaetani, 2002).

3. Los alcances del diálogo internacional sobre políticas: Brasil en la pantalla

Manning y Shepherd (2008) identificaron cinco dimensiones técnicas de la reforma que sería necesario tener en cuenta en el proceso de diálogo sobre políticas entre la OCDE y los países latinoamericanos: gestión del gasto público y rendición de cuentas (*accountability*) financiera; gestión de los recursos humanos; estructura de la administración pública; alternativas en la provisión de servicios; y reformas por el lado de la demanda.

Esta lista³ conduce a una identificación ordenada del estatus en que se encuentra el diálogo internacional sobre políticas en cada dimensión, así como al lugar de cada tema en la secuencia de políticas, en el caso que corresponda.

Gestión del gasto público y rendición de cuentas financiera: una tarea ardua y compleja

Gracias a las políticas macroeconómicas consistentemente desplegadas durante los últimos quince años, Brasil ha logrado un ajuste estructural sustentable y ha cambiado los fundamentos de su sistema financiero en orden a hacerlo más abierto al escrutinio público y con mayor capacidad para enfrentar las crisis internacionales. Pero los logros en el plano de un programa presupuestario que mejore la eficiencia distributiva han sido tímidos y desilusionantes. Hay una razón poderosa para ello: la preocupación central en un comienzo no fue la eficiencia sino las medidas tendientes a reducir los costos. Incluso más, cuando el país creció a tasas significativas, la incorporación de los principios de eficiencia se hizo aun más difícil de implementar.

Hacia finales de los noventa se introdujeron algunas aspiraciones tendientes a adoptar un presupuesto basado en resultados, en el contexto de un plan plurianual. Se implementaron procedimientos basados en el uso de las TIC (tecnologías de la información y comunicación) con el propósito de institucionalizar un proceso de registro sistemático de resultados. Dos años más tarde, la iniciativa fue abandonada. El esqueleto estructural aún está allí, así como el sistema TIC, el Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación (SIGPLAN). Sin embargo, el sistema de resultados nunca se puso en práctica y permaneció a un nivel meramente especulativo. El Banco Mundial proporcionó retroalimentación internacional al experimento en desarrollo por la vía de dos informes potencialmente influyentes (World Bank, 2001 y 2006). Pero los principales actores involucrados no discutieron ni procesaron ninguno de los informes, a pesar de la atención que el experimento recibió por parte de algunos círculos e instituciones académicas internacionales⁴. Se introdujeron reformas relacionadas con

la rendición de cuentas, gracias a la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal durante el segundo mandato de Cardoso (1999-2002). De hecho, la nueva legislación constituyó un marco de referencia para diseñar parámetros fiscales en la implementación de políticas financieras a nivel federal, provincial y local. Ello significó la incorporación de principios de responsabilidad fiscal en las finanzas públicas. Las reformas financieras de Nueva Zelanda sirvieron de inspiración para la elaboración de la nueva Ley, pero no se llegó más lejos que eso (Rose, 1992).

En la última década se realizaron reformas relacionadas con la auditoría en dos áreas diferentes: interna y externa. El empoderamiento de la Contraloría y del Ministerio de la Transparencia tuvo lugar, principalmente, durante el primer mandato del presidente Lula (2003-2006), ello gracias a una agresiva política de reclutamiento basado en los principios del mérito. Más aun, se creó una nueva Secretaría, a cargo específicamente de la Transparencia y la Prevención de la Corrupción. Esta nueva Secretaría se unió inmediatamente al debate internacional sobre la corrupción y estableció una relación de cooperación con la OCDE y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

Hubo cambios significativos en las prácticas de los procedimientos de control externo -desde una orientación basada en el cumplimiento hacia una conducción basada en los resultados- que fueron implementados por el Tribunal Nacional de Cuentas, gracias a los programas de cooperación técnica desarrollados por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), del Reino Unido. Se introdujeron técnicas de auditoría con base en resultados por la vía de una asociación con la consultora KPMG, fundada por el Gobierno Británico.

En definitiva, tuvo lugar una sorpresiva “revolución silenciosa” dado que efectivamente ocurrió una transferencia exitosa de políticas, a pesar de las diferencias legales y de contexto entre ambos países.

Gestión de Recursos Humanos: ¿un trabajo imposible?

Los temas relacionados con la capacidad de responder por el trabajo y de desempeño en el contexto de las políticas de recursos humanos requieren ser escrutados más de cerca para lograr un análisis adecuado.

El contexto de la OCDE coloca el debate sobre la capacidad de responder (*responsiveness*) en un entorno en el cual la burocracia profesional no es responsable frente a los ministros designados políticamente. De la misma manera, el foco sobre el desempeño en los países de la OCDE ha estado ligado directamente con las preocupaciones relativas al mejoramiento de la eficiencia en un medio marcado por el aumento de las demandas sociales y por las expectativas de una mejor calidad de los servicios públicos.

En lo que respecta a la capacidad de responder, hay tres puntos que deben mencionarse. En primer lugar, el gobierno federal tiene 22 mil cargos⁵ que son potencialmente designados por el presidente electo. Dependiendo del punto de vista con que esto se mire, puede tratarse de un problema -excesiva politización- o de una solución -potencial obligación de responder a las autoridades políticamente electas. Pero seguramente el debate no es el mismo al que hace frente la OCDE. No es apropiado considerar de la misma manera la obligación de responder al mandato político de personas que son designadas a partir de bases diferentes.

En segundo lugar, Brasil es una república federal en la cual el gobierno nacional tiene pocas responsabilidades exclusivas en lo que se refiere a la relación directa con el público: distribución de beneficios de la seguridad social, servicio de impuestos y la mantención de una policía federal constituyen unas de las pocas excepciones conocidas. El tema de la capacidad de responder políticamente es un tema remoto para el público en general. Incluso las autoridades designadas no son generalmente asociadas con las opciones políticas, y por ello supuestamente sustentadas en la voluntad popular. La democracia ya tiene dos décadas, pero hay algunos asuntos que la sociedad brasileña aún

debe resolver, tales como el equilibrio entre los poderes.

En tercer lugar, existe confusión a nivel estatal y local entre el tema de la capacidad de respuesta -esto es, la prontitud de los funcionarios públicos para reaccionar frente a sus jefes políticos- y el tema de la representación -esto es, cómo grupos de interés y clientelas políticas diferentes son capaces de proteger sus intereses a través de la elección de quienes ocupan las distintas posiciones. El punto de partida del debate es, sin embargo, muy distinto al de los países desarrollados en los cuales el cuadro dominante está conformado por burocracias profesionales; en ese cuadro queda poco espacio para los designados políticamente y existe una división establecida entre los roles políticos y técnicos.

La neutralidad, el mérito y el profesionalismo nunca fueron rasgos dominantes en el servicio civil brasileño⁶. Ello no significa que estos aspectos deban ser resueltos antes de enfrentar el problema de la capacidad de respuesta. Sin embargo, es necesario considerarlos adecuadamente cuando se quiere discutir el tema con un mínimo de seriedad.

La gestión del desempeño es otro tema en el cual el debate debe ser colocado en un determinado contexto. Los mecanismos de remuneración con base en el desempeño fueron introducidos en el servicio civil federal, cuando se intentó promover una reforma gerencial nacional a mediados de los años noventa. Sólo que los mecanismos que se establecieron fueron básicamente simbólicos y en último término discutibles, si no inocuos. El propulsor de la idea argumentó que, con la finalidad de reducir la resistencia, el inicio del proceso debía ser simple y no causar daños. Sin embargo, nunca se llegó más lejos que ese esfuerzo inicial.

El debate popular acerca de la importancia de una estructura de incentivos sugiere que el alineamiento del desempeño individual con el institucional es esencial para asegurar la convergencia de intereses entre individuos y organizaciones.

En Brasil, tales mecanismos se establecieron e, incluso, fueron transformados en sistema. Pero, una vez más, no se logró que dicho sistema alcanzara un real significado y, en los hechos, se disoció de cualquier consecuencia real. En realidad, nunca se transformó en una herramienta de gestión.

La gestión del desempeño tiene el mérito de promover un cierto grado de diferenciación entre los desempeños individuales. Y sin importar lo débil que sea el sistema, el objetivo se logra, aun cuando ello no tenga ninguna consecuencia en términos de las políticas de carrera, los programas de capacitación, el esquema de remuneraciones u otro ingrediente del paquete de gestión de recursos humanos.

La principal separación en el debate sobre gestión del desempeño en Brasil y los países de la OCDE es su relación con el aumento de la eficiencia. La gestión del desempeño ha llegado a ser una práctica desmoralizante en el contexto de las políticas brasileñas de recursos humanos, mientras que en los países de la OCDE ha llegado a ser un importante tema del llamado campo de la economía de las organizaciones durante mucho tiempo. En los dos casos -capacidad de responder y gestión del desempeño- es el punto de partida el que hace toda la diferencia. El diálogo internacional sobre políticas en ambos temas requiere la comprensión de las fallas en las condiciones iniciales, de las situaciones-objetivo y de las trayectorias de cambio. Una vez más, no se trata necesariamente de una secuencia de políticas sino, más bien, del contraste que requiere ser bien delineado con el propósito de que se dé una interacción productiva entre ambos aspectos.

La estructura del sector público: ¿desde la cacofonía organizacional al pluralismo consistente?

La estructura del sector público brasileño está marcada por la yuxtaposición de varias legislaciones, de diferentes períodos, las que no están integradas en un marco legal consistente. La visión dominante es la de una cacofonía organizacional producto de múltiples arreglos que se yuxtaponen; es lo que en realidad predomina en el paisaje actual de la administración pública brasileña.

Las bases del Estado nacional brasileño fueron levantadas hacia 1930 y estuvieron marcadas por la rigidez y la inadecuación de las organizaciones públicas. Las reformas administrativas de los años sesenta condujeron a una enorme descentralización del gobierno federal, pero generaron una paradoja:

la multiplicación de cuerpos de largos brazos, en el contexto de un régimen autoritario, acompañado del abandono de la preocupación por la rendición de cuentas (*accountability*). Las reformas burocráticas de los años ochenta reestablecieron el imperio de la ley, colocando los cuerpos cuasi-gubernamentales en verdaderas camisas de fuerza formales y sobrepasando la descentralización intergubernamental. Las reformas gerenciales de los años noventa crearon nuevas posibilidades institucionales pero tuvieron tiempos difíciles debido a la resistencia que opusieron las ramas jurídica y económica del gobierno para asimilar dichos cambios.

En consecuencia, la administración federal brasileña enfrenta presiones centrífugas que intentan remodelar el Estado nacional en todas partes. La descentralización de los recursos y de las responsabilidades hacia los gobiernos provinciales y municipales continúa llevándose a cabo. La Constitución de 1988 produjo un cuadro caracterizado por una geometría variable en términos de cómo las tres instancias del gobierno se relacionan entre sí en diferentes ámbitos de políticas. El pacto federalista brasileño está marcado por un modelo de competencias compartidas en el cual las tres entidades -los gobiernos federal, provincial y municipal- necesitan negociar sus relaciones dependiendo de la región del país de la cual se trate: en algunos casos (como en la educación y la salud) se negocia de acuerdo con parámetros técnicos; en otros casos (como seguridad y medio ambiente) se negocia con base en procedimientos.

La privatización fue un importante fenómeno que se dio en los años noventa en los sectores financiero y de servicios públicos. Se establecieron agencias reguladoras con el objetivo de asegurar la existencia de una adecuada competencia en mercados previamente controlados por empresas estatales⁷. El gobierno envió un proyecto al Congreso con el propósito de proporcionar un marco regulatorio general capaz de abarcar todos los sectores. Hay nueve agencias reguladoras federales, las que tienen distintos grados de institucionalización.

Los largos brazos de los cuerpos gubernamentales en busca de autonomía constituyen una fuente continua de tensión. En ausencia de acuerdos de desempeño, el proceso de asignación presupuestaria se transforma en un proceso arduo y distorsionado a causa de la politización. Las reformas de los años noventa fueron abortadas ya que el equipo económico no estaba interesado en intercambiar autonomía por presupuesto. Desde entonces, no se realizaron nuevos intentos por actualizar y modernizar las relaciones entre la administración directa y esos cuerpos de largos brazos. El debate sobre incentivos institucionales está estancado y en ausencia de crisis económica o limitaciones fiscales, es poco probable que se vuelva a asumir.

Es necesario brindar una especial atención a las relaciones entre la administración pública y el denominado tercer sector. El confuso marco legal que define el estatus de las ONG -entidades que son y no son del Estado- y el de las organizaciones de la sociedad civil y sus relaciones con el sector público, priva al país de importantes alternativas complementarias al sector público en la función de entregar servicios. El tema es especialmente sensible por las conexiones que tiene con el sistema político por la vía de las enmiendas parlamentarias (UNDP, 2006). Las mismas normas que limitan las actividades del tercer sector capacitan a los congresistas para destinar fondos del presupuesto nacional a sus circunscripciones electorales. Las normas financieras que rigen esas transferencias y asociaciones constituyen uno de los principales temas de debate político sobre la corrupción en el país.

Reformar las normas organizativas y administrativas brasileñas depende de diferentes requerimientos legislativos, con base en un análisis de caso a caso. Las enmiendas constitucionales, la legislación ordinaria, las normas internas y los procedimientos administrativos son las diferentes alternativas del menú. El diálogo internacional sobre políticas en estas materias resulta especialmente complejo debido a dos problemas. En primer lugar, no hay una contraparte obvia en la escena internacional que permita compartir experiencias en este tema. Los países de Europa Continental -especialmente los ibéricos- constituyen una opción natural. Pero esos países no se caracterizan por innovaciones institucionales respecto de la forma en la que el Estado se relaciona con el tercer sector.

En segundo lugar, el grado de confusión legal y de “judicialización” del problema en Brasil no favorece el proceso de aprendizaje sobre cómo mejorar la situación actual. El país mismo se encuentra reñido con el tema. Y mientras más confuso es, más defensivo se pone el diálogo internacional sobre políticas en este ámbito.

Finalmente, hay un desafío de coordinación del Ejecutivo. El sector público brasileño es un archipiélago heterogéneo y complejo que tiene múltiples dimensiones⁸, sin mencionar los tres niveles de gobierno y la coexistencia de tres poderes, además de entidades asociadas como el Ministerio Público y el Tribunal Nacional de Cuentas. Desde el régimen autoritario, ningún ministerio concentra poderes ejecutivos. El Jefe del Gabinete Ministerial está, de hecho, a cargo de la tarea. Pero muchos de los sistemas de información exigen que esas funciones permanezcan en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. El Ministerio de Finanzas, que ejerció funciones similares por casi una década marcada por limitaciones económicas, ya no tiene la influencia del pasado. El triángulo formado por esos tres ministerios es el responsable de la coordinación de funciones en el gobierno actual, pero el volumen y la seriedad de las demandas sobrepasan sus reales posibilidades. Para un país como Brasil no resulta simple comprometerse en el diálogo internacional sobre políticas, debido a las complejidades que rodean el proceso de toma de decisiones al más alto nivel.

Distribución alternativa de servicios: ¿le debe importar -y cómo- al gobierno federal?

El gobierno federal no se ocupa directamente de la distribución de los servicios debido a que está demasiado distante de los ciudadanos. Sin embargo, se han ensayado tres importantes salidas para externalizar la distribución de servicios a nivel nacional en la última década. Estas salidas no fueron buenas prácticas pero sí implicaron la implementación de astutos mecanismos de evasión de los procesos de rendición de cuentas y la legislación nacional.

Primero y principal, están las agencias de las Naciones Unidas. Dada la resistencia del presidente Cardoso a contratar funcionarios públicos en la línea ministerial, el gobierno incrementó el recurso de acudir a las organizaciones de la ONU, tales como PNUD, UNESCO, FAO y OMS, para que se hicieran cargo de sus necesidades de empleados y de las transacciones para procurárselos. Las distorsiones que esto introdujo en las prácticas de la cooperación internacional sólo recién empiezan a ser superadas.

Segundo, los tres niveles de gobierno hicieron uso intensivo de las llamadas Fundaciones Universitarias para el Apoyo de la Investigación con el fin de contratar personal y encargar proyectos de consultoría en un volumen sin precedentes con el objeto de apurar la implementación de sus programas. Una secuencia de escándalos por conductas deshonestas forzó al gobierno a actuar con el objeto de restablecer el marco legal original, de acuerdo con la orientación del Tribunal Nacional de Cuentas.

Tercero, se implementaron excesivas prácticas de subcontratación externa con las consiguientes sospechas que ello genera; es el caso de las firmas relacionadas con las TIC. El volumen de empleados, las computadoras centrales y los sistemas de control manejados por proveedores privados fue un síntoma de cómo el sector público fue gradualmente vaciándose de inteligencia en este estratégico sector, a partir del colapso del régimen autoritario.

Estos tres mecanismos tienen algunos rasgos en común. En primer lugar, ellos generaron un vacío de políticas estratégicas de gestión pública, especialmente en materia de personal y adquisiciones. Hubo alternativas competitivas al Estado que no funcionaron. En segundo lugar, ellos fueron adoptados de manera gradual y exponencial. En tercer lugar, ellos adquirieron legitimidad al interior del sector público porque prácticamente todos los sectores engancharon con ese tipo de prácticas. En cuarto lugar, por un lado, esos mecanismos resultaron convenientes para obtener resultados a corto plazo mientras que, por otro lado, favorecieron un proceso de inhabilitación institucional sin llamar la atención sobre sí mismos. Finalmente, ellos frustraron el desarrollo de

capacidades institucionales requeridas para que el sector público actúe adecuadamente. La asociación público-privada fue otro mecanismo que emergió como una opción para entregar servicios públicos. Seis años después de los estudios iniciales, el gobierno federal sólo ha autorizado un juicio oficial aun cuando la legislación ya había sido aprobada varios años antes.

Las razones para estos resultados tan decepcionantes, a pesar del apoyo directo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, son fundamentalmente tres: primera, las SPP (sociedades público-privadas) fueron concebidas como un mecanismo para atraer inversiones directas del sector privado en un contexto de escasez. Naturalmente, las cosas cambiaron y ya no hay escasez de recursos ni en el gobierno ni en el sector privado. Segunda, la propensión de los inversionistas privados a comprometerse en arquitecturas complejas de ingeniería financiera caracterizadas por la falta de certezas jurídicas, los condujo a que se generaran altas expectativas de utilidades, como fue el caso de las concesiones, las que no resultan competitivas bajo otras soluciones alternativas. Tercera, el gobierno no desarrolló la suficiente experticia en el tiempo del que se dispuso como para proponer un portafolio de proyectos capaz de persuadir a quienes tomaban las decisiones clave acerca de la importancia de las SPP como alternativa a tener en cuenta en la elaboración de las políticas de infraestructura.

Las sociedades público-privadas constituyen un debate que resulta familiar entre los países de la OCDE. Es un tema que llena espacios de discusión en el diálogo sobre políticas, pero es importante destacar que, de ninguna manera, esta asociación es una panacea para enfrentar la falta de inversiones privadas en proyectos en los cuales el gobierno es un actor relevante. Lo que ambas historias tienen en común es la judicialización de la discusión. Las prácticas alternativas de externalización que fueron crecientemente adoptadas por las organizaciones del sector público derivan de la rigidez de las legislaciones relacionadas con el personal y con las adquisiciones, junto a la resistencia de los equipos económicos a utilizar el espacio fiscal para poner funcionarios públicos en las líneas ministeriales. La inhibición de estas prácticas ocurrió después de los controles -destacando aquellos que desarrolló el Tribunal Nacional de Cuentas y la Oficina de la Fiscalía Pública- que forzaron al gobierno a actuar. El diálogo internacional en relación con estos problemas no es nada simple. Los problemas más sensibles no son fácilmente compartidos con expertos internacionales, aun cuando estas son, justamente, áreas críticas en las cuales la experticia internacional puede resultar más útil.

Reforma desde el lado de la demanda: dificultades desde la perspectiva de la oferta

Brasil ha invertido en gobierno electrónico desde los inicios de la década, luego de que una fuerza de tarea que se creó para el milenio fuera desmovilizada y redireccionada hacia otras funciones. Una Secretaría Nacional de Logística y Tecnología de la Información, SLTI, se creó en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. A partir de allí, el gobierno electrónico ganó anclaje en el gobierno federal a pesar del hecho de que varias líneas ministeriales tienen mayores recursos financieros que la SLTI, invertidos en los desafíos de gestión que plantean las TIC.

Dada la naturaleza del tema, sin embargo, el gobierno electrónico se extendió sobre bases fragmentadas a través de múltiples agencias gubernamentales. Los esfuerzos de la SLTI por institucionalizar una política sobre las TIC en el gobierno federal fueron restringidos por sus propias limitaciones: falta de recursos financieros, dificultades para reclutar y entrenar personas calificadas, choques con intereses creados que se enfrentan en la máquina gubernamental y cambios frecuentes en las tecnologías.

La SLTI se transformó en un nuevo *locus* para discutir materias relacionadas con el gobierno electrónico en la administración federal. Pero no fue lo suficientemente empoderada como para transformarse en un cuerpo normativo central capaz de impulsar decisiones consistentes en un *cyber* espacio gubernamental. Sin embargo, la SLTI se erigió en un líder diseminador de soluciones basadas en las TIC, actualizadas en las áreas de servicio de la web y en los Sistemas de Código Abierto (*Open*

Source Systems). El impacto de las acciones del gobierno electrónico tuvo especial relieve en lo que se relaciona con e-compras. El *shock* que se produjo en este tema causó un gran ahorro de recursos en todas las áreas en las cuales se estructuraron los procesos de compra, las listas de productos y las de servicios a ser contratados. El debate actual se centra en la introducción de técnicas de e-compras en servicios relacionados con la infraestructura⁹.

El gobierno abierto aún es un tema nuevo para la política brasileña. Sin embargo, se está abriendo una ventana de oportunidades políticas debido a sucesos colaterales. Los escándalos políticos relacionados con la revelación de documentos oficiales ha forzado al gobierno a estudiar políticas alternativas para enfrentar el tema. El Jefe del Gabinete Ministerial actualmente está desarrollando una propuesta que deberá someterse a una decisión política al más alto nivel.

No obstante, un buen ejemplo de las complejidades que implica manejar el tema del gobierno abierto fue la decisión de crear una página web sobre la Transparencia que contiene todos los gastos gubernamentales, incluyendo las tarjetas de crédito utilizadas por las autoridades para respaldar reembolsos de gastos. Los dolos se hicieron evidentes y los medios de comunicación a nivel nacional han explorado cada episodio. El hecho de que el gobierno no sólo estaba cometiendo irregularidades sino, además, no estaba analizando la información que había al respecto -generada por él mismo-, develó los problemas.

4. Estableciendo las condiciones básicas para el diálogo internacional sobre políticas

Involucrarse en un proceso de aprendizaje en el terreno de las políticas no es una decisión trivial. Políticos y burócratas son frecuentemente hostiles al ejercicio del aprendizaje si ellos no tienen el control sobre el proceso y sobre el producto final. Se sienten inseguros frente a lo que ellos no saben. Enfrentan riesgos por el hecho de admitir que su autoridad no calza exactamente con su experticia. Temen a cualquier perspectiva que pueda poner en juego sus posiciones. Y temen a la competencia, no importa si ésta proviene de los políticos o de otros burócratas.

¿Cuáles son las motivaciones para aprender?

Hay siete factores que deben ser considerados en el debate acerca del diálogo internacional sobre políticas.

Primero, hay un límite para los fracasos. La persistencia de intentos fallidos para resolver un problema tiene su límite. Tarde o temprano se exigirán nuevas soluciones. El mercado internacional ahora es accesible gracias a la aceleración del proceso de globalización y al desarrollo de un mercado de cooperación internacional. Ello implica que la fatiga del fracaso puede conducir a buscar soluciones de políticas en otro lado.

Segundo, existe la competencia. Los gobiernos nacionales y sub-nacionales están actualmente compitiendo tanto a nivel nacional como internacional en términos de lo que es un Gobierno de Excelencia. Hay una explosión de *rankings* en relación con cada una de las dimensiones gubernamentales. Ninguna entidad gubernamental puede darse el lujo de ignorar sus posiciones relativas respecto de sus pares, sin importar lo diferentes que sean en su naturaleza.

Tercero, el ignorar las mejores prácticas diseminadas en todas partes implica costos de transacción. En el negocio de gobernar hay muy pocos problemas que puedan ser únicos, aun cuando cada país los enfrente a su manera. Los gobiernos competitivos buscan alternativas en el análisis costo-eficiencia para hacer frente a los desafíos. Si el análisis costo-beneficio de la búsqueda parece razonable, ellos se involucrarán en el diálogo internacional porque en ello visualizan ganancias económicas a obtener en el proceso.

Cuarto, hay un mercado de “proveedores” y de “agentes” (o intermediarios) en materia de soluciones internacionales que hace veinte años atrás era mucho más pequeño e inaccesible. Los bancos de desarrollo y las agencias de la ONU, para no mencionar los *think tanks* y los consultores

privados, se han especializado en mostrar las innovaciones que se llevan a cabo en algún lugar y en diseminarlas donde sea que exista interés por conocerlas.

Quinto, los políticos crecientemente están incorporando la dimensión internacional en sus discursos. Traer expertos internacionales u organizar visitas para conocer experiencias exitosas ha llegado a formar parte de la vida diaria de los políticos, tanto a nivel nacional como provincial. Curiosos y abiertos a las nuevas ideas, estos se involucran en la búsqueda de soluciones en otros contextos con un voraz apetito. Innovadores, como ellos aspiran a ser, los políticos se transforman hoy en vigorosos patrocinadores del diálogo internacional sobre políticas.

Sexto, las burocracias profesionales maduras están conscientes de la relevancia que tiene el monitoreo del debate internacional en las áreas en las cuales trabajan. Mientras mayor sea la cantidad de recursos de los cuales son responsables, mayor es el nivel de conciencia respecto de la importancia que tiene el rodearse de argumentos sólidos y de parámetros validados en otras partes. Ellos constituyen, probablemente, la mejor oportunidad de que se dé un proceso acumulativo de aprendizaje en el campo de las políticas y de proporcionarle un lugar sólido en el aparato del Estado.

Séptimo, crisis severas, desastres naturales y *shocks* internacionales están permanentemente forzando a los gobiernos a actuar de manera inmediata. Si el problema no les resulta familiar, recurrir a la experticia internacional es inevitable, aunque ello no esté carente de riesgos y resistencias. La desesperación es una fuerza motivadora poderosa en esos casos, aun cuando la sustentabilidad de las asociaciones que se generen en esas situaciones sea discutible.

Estableciendo la falla

En principio, el conocimiento adecuado del punto de partida -esto es, en qué punto nos encontramos- debiera ser una premisa del diálogo internacional sobre políticas. Sin embargo, las cosas no suceden necesariamente como se afirma que son. Pocos son los problemas que se identifican inmediatamente después de una etapa de diagnóstico o luego de una buena definición de un problema. La inercia, la improvisación, la urgencia política o la conveniencia son situaciones mucho más comunes que las condiciones idealmente requeridas para un buen ejercicio en este sentido.

Con el objeto de ordenar la discusión, hay cuatro preguntas que nos permiten hacer un buen mapa de la falla que enfrentamos: ¿qué es lo obvio?, ¿qué es lo nuevo?, ¿cuál es la dificultad?, y ¿qué es lo que nos intriga? Todas ellas, naturalmente, en relación con los desafíos del diálogo internacional sobre políticas.

Qué es lo obvio es una pregunta que tiene dos dimensiones: una explícita y otra implícita. Por explícita se quiere significar visible, compartida y considerada como dada sin especificar un contexto determinado. Por implícita se entiende aquellas prácticas que todos los actores involucrados en la situación conocen pero que no mencionan a quienes están fuera debido a que pudieran existir posibles desajustes cognitivos¹⁰.

La calidad de la comunicación depende de la comprensión mutua del punto de vista desde el cual ambas partes en el diálogo están mirando el problema en cuestión. Los juicios morales y políticos son elementos intrínsecos de la “conversación”, pero mientras más conscientes de sus problemas estén las partes más posibilidades existen de que se dé un intercambio productivo. Diferentes culturas políticas manejan la franqueza y la opacidad de acuerdo con estándares diferentes (a veces, incluso, dentro del mismo país). De allí que, un grado provisorio de conciencia acerca de lo que es y no es obvio debiera ser considerado en los primeros pasos de cualquier iniciativa de diálogo político, especialmente cuando las contrapartes que participan en el diálogo tienen una alta rotación y comunicación intermitente, dos rasgos comunes entre los actores brasileños de estos procesos.

¿Qué es lo nuevo en la escena brasileña con respecto al diálogo internacional sobre políticas? En primer lugar, el mundo está interesado hoy en este país de una manera que no tiene precedentes.

Las presidencias de Cardoso y de Lula pusieron el país en el mapa, de la misma manera que lo

hizo su desempeño económico, sus programas de inclusión social, la exportación agrícola y los temas de energía como el petróleo, el cambio climático y el etanol.

En segundo lugar, el país no puede darse el lujo del aislamiento nunca más, dada la intensidad creciente de dependencia de las redes internacionales. Hay países grandes que viven la situación inversa, especialmente cuando están aislados por el lenguaje o los lazos culturales.

En tercer lugar, más y más áreas del gobierno se están involucrando en programas de cooperación internacional relacionados con las iniciativas Sur-Sur, el MERCOSUR, la Comunidad de Habla Portuguesa, la Sociedad Estratégica con la Comunidad Europea y la OCDE, y dichas áreas han ido incrementando las iniciativas de compromiso internacional a pesar de la ausencia de coordinación al interior del gobierno para hacer frente a estas múltiples oportunidades.

En cuarto lugar, hay un diálogo continuo entre las ONG -sean nacionales o internacionales- que sobrepasa a las autoridades formales y que se hace cada vez más influyente tanto en Brasil como en otros lugares, dada su agenda bien enfocada, sus habilidades legales, sus capacidades de financiamiento y de respuestas a los problemas concretos.

Por último, pero no menos importante, el país se ha alejado aparentemente del régimen autoritario, de la inestabilidad política y de la hiperinflación. Después del proceso de estabilización macroeconómica, el país es libre para enfrentar el desafío de sus problemas estructurales y circunstanciales.

Naturalmente, hay varias dificultades que vencer cuando el tema es determinar el punto de partida. El primer obstáculo es el lenguaje, además crecientemente relevante. La calificación profesional es el segundo desafío; la comunidad de las políticas públicas en Brasil es débil y dispersa y el campo de las relaciones internacionales fue establecido en la comunidad académica sólo en la última década. La claridad de propósitos es un tercer problema dado que los brasileños, en la actualidad, están expuestos a un enorme menú de opciones y experiencias que toma tiempo focalizar. La especulación puede causar daños cuando la razón para recurrir a la experticia internacional se debe sólo a propósitos de conveniencia política. La ausencia de un *locus* propio para acumular el aprendizaje en el campo de las políticas, al interior del gobierno, es un cuello de botella, aun cuando instituciones tales como la Escuela Nacional de Administración Pública se han posicionado como para cumplir ese rol. En sexto lugar, la intermitencia derivada de la rotación política afecta el diálogo internacional porque produce costosos falsos comienzos que ponen en riesgo la credibilidad del diálogo. En séptimo lugar, el localismo aún es una fuerza cultural en la política brasileña, y siempre lo será. La propensión a ignorar el mundo de afuera, especialmente en las aisladas burocracias, aún es fuerte aunque está en declinación. Negar ese mundo es más común que lo que supone la gente, especialmente en ausencia de amenazas concretas. Por último, también hay dificultades con la contraparte extranjera; la mayor de todas, lograr mantener abierta la mente para evitar estereotipos. Brasil no es un país simple, ni siquiera para los brasileños. Mientras más se focaliza el tema que está bajo escrutinio, más probabilidades hay de una interacción productiva. Un mayor realismo incrementará las posibilidades de un cambio en las políticas.

Finalmente, ¿qué es lo que interesa acerca de las complejidades involucradas al establecer una falla? Primero, hay una ausencia de memoria en relación con los problemas y las políticas. ¿Qué explica la persistencia de este fenómeno? Una respuesta plausible es el peso de las designaciones políticas en la administración federal. Otra posibilidad es la ausencia de iniciativas orientadas a construir y preservar la memoria institucional de las organizaciones públicas, problema cuya solución no requiere gran cosa gracias a las tecnologías TIC. Segundo, no existe claridad acerca de los factores que favorecen diálogos exitosos sobre las políticas y cuáles factores se relacionan con su fracaso. Los intentos por importar soluciones de políticas en el área de personal durante los años ochenta (importadas desde Francia) y en el área de las organizaciones, en los noventa (importadas desde el Reino Unido), fallaron dramáticamente. Una sociedad de bajo perfil establecida entre el DFID y el

Tribunal Nacional de Cuentas a fines de los noventa fue un gran éxito, así como lo fue la exportación de las tecnologías de la Familia Grant en el contexto de la cooperación Sur-Sur en años recientes. No existe conocimiento sistemático acerca de esas lecciones, tanto negativas como positivas. Tercero, no hay una formulación definitiva sobre cómo podrían los arreglos institucionales dar soporte o acogida a este debate. No está claro si la institucionalidad actual es apta para este trabajo o si requiere un enfoque innovador. El caso de la cooperación Sur-Sur es emblemático. Brasil está tratando de que funcione de acuerdo con el *modus operandi* de los años cincuenta. La relación con la OCDE es otra terrible experiencia. Las interfaces están expandiéndose pero el gobierno hace frente a grandes dificultades para consolidar una posición cohesionada frente a este tema.

Está claro que en estos tres aspectos Brasil no se reconoce a sí mismo como protagonista mundial capaz de tomar ventajas en el proceso de diálogo internacional sobre políticas. El establecimiento de un punto de partida -especialmente en lo que respecta a las políticas relacionadas con la gestión pública- no es un requisito para una cooperación exitosa. Pero no cabe duda de que podría acelerar el proceso de aprendizaje.

¿Acaso importa la secuencia?

La secuencia no es un argumento atractivo en el debate sobre las políticas públicas. La crítica al modelo del ciclo de políticas (Sabatier, 1999a) proporciona una buena evidencia para refutar las premisas en las que se basa el modelo. Sin embargo, analíticamente hablando, las categorías de secuencialidad pueden resultar útiles al contexto y al contenido en cuestión (De Leon, 1999).

La idea de secuencia se relaciona con el concepto de tiempo, una categoría que resulta familiar en los estudios sobre políticas públicas (Sabatier, 1999b). En qué condiciones cobra importancia el tema de la secuencia no es una cuestión trivial. Este trabajo no pretende dar una respuesta a esta interrogante, pero sí desea destacar la importancia que se da al debate sobre reformas de la gestión pública a la luz del diálogo internacional sobre políticas.

La secuencia tiene dos interpretaciones potenciales: la sucesión temporal y la precedencia. En el primer caso, la secuencia no interesa. Sólo ocurre: una cosa sucede después de la otra. En el segundo caso, la secuencia interesa: una cosa pasa a ser requisito o precondition para que otra cosa suceda.

Las reformas de la gestión pública han sido discutidas como si el tema de la secuencia estuviera fuera de moda. Una explicación posible de este hecho es la necesidad de demostrar que todos los países hacen frente a los mismos problemas lo que es un intento por atraer a todo el mundo hacia la idea de la búsqueda de soluciones universales. Discursos armonizadores intentan neutralizar las diferencias que de hecho se dan en el punto de partida de los procesos.

Una segunda explicación tiene que ver con la tentación de buscar atajos saltándose etapas. Los países pobres y de ingreso medio usualmente adoptan esta retórica con el objeto de evitar la reproducción de patrones que consideran propias de las relaciones coloniales. La premisa, en este caso, es que la secuencia se puede evitar y es costosa. Por ello -y éste es el planteamiento-, por qué replicar trayectorias previas cuando se puede reducir su secuencia.

El tercer argumento se refiere a la ventana de oportunidades que abren las nuevas tecnologías capaces de redefinir los problemas y sus soluciones en términos de que permiten ir más rápido en varios dominios. Dada la penetración de las TIC, el potencial de abrir caminos más rápidos a los nuevos actores es enorme.

En cuarto lugar, hay una tendencia a identificar la secuencia con pasos obsoletos. ¿Por qué debieran los gobiernos caminar por rutas ya conocidas, incluso cuando algunas de ellas han sido abandonadas? ¿Cuál es la racionalidad de adoptar soluciones de política que ya han sido despreciadas en los países desarrollados? ¿Por qué los países emergentes no tratan de adoptar soluciones institucionales de punta que ya han sido intentadas por otros gobiernos e, incluso, por el sector privado?

Esta lista no es exhaustiva y, evidentemente, hay una cuota de verdad en todos estos

razonamientos. Sin embargo, es preciso destacar lo que falta en este cuadro. Chang (2003) sugiere que hay escaleras inevitables en algunas áreas de las políticas industriales y de innovación. Quizás resulte útil especular un argumento similar en el área de las políticas de gestión pública.

Tómese el ejemplo del servicio civil. Muchos países desarrollados han unificado sus mercados de trabajo después de décadas (o siglos) de haber adoptado un servicio civil profesional, organizado sobre bases diferentes. Un argumento posible es que el servicio civil jugó el papel de andamiaje en esos países. Hoy en día, las reglas que permitieron su constitución y funcionamiento son desechadas. ¿Pueden otros países saltarse esta etapa? Probablemente no.

Otra situación es la referida a la judicialización de las políticas de gestión pública, tal cual analizamos con respecto a las áreas de los recursos humanos y del diseño de organizaciones. Países como Francia, Italia, España, Alemania y Portugal no abandonaron sus raíces legales tradicionales para adoptar un marco de referencia contractual en relación con el sector público. Las relaciones entre lo público y lo privado, así como el estatus del sector cuyo objetivo no es el lucro, son tratados de acuerdo con una variedad de normas en todos los países de la OCDE. ¿Se trata de una fórmula única? Si no lo es, ¿por qué los países en desarrollo debieran abandonar los desafíos de la construcción institucional en beneficio de soluciones profundamente ligadas a sus respectivos contextos?

En otras áreas la evidencia sugiere una perspectiva diferente. La ejecución presupuestaria y financiera, en una variedad de países, ha convergido hacia la modernización de sus modelos, orientándose hacia enfoques centrados en resultados y hacia metodologías de certificación de procesos.

Hay algunas áreas, como la de e-compras, en las cuales los atajos son evidentes. No es sorprendente que Brasil sea un ejemplo líder en estas innovaciones en América Latina. Hay varias explicaciones potenciales para ello. El uso intenso de la tecnología es, sin duda, una de ellas.

El enigma de la secuencia involucra al menos cuatro dimensiones: las condiciones de partida, la apertura, la trayectoria y el final. Cada una de ellas debe ser considerada en el proceso del diálogo internacional sobre políticas. El que haya similitudes en una de esas etapas no sugiere, necesariamente, la equivalencia en todas ellas. Más aun, es difícil pensar en términos de convergencia en la etapa final sin clarificar cuáles trayectorias serán recorridas para llegar hasta allí y a qué costo.

Algunas políticas operan de manera secuencial. Otras obedecen a un movimiento pendular. Algunas cumplen ciclos. Otras funcionan sobre bases esporádicas. Los análisis teóricos han explorado modelos tales como el institucionalismo histórico, el equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*), el incrementalismo, la “mezcla de distintos tipos de exploración” (*mixed-scanning*), las corrientes múltiples y otros. La secuencia es más relevante en algunos que en otros, así como lo es más en algunos contextos que en otros. El mensaje que se pretende dar aquí es que existen algunas políticas de gestión pública en las cuales la secuencia parece jugar un papel inevitable.

5. Conclusión

Brasil enfrenta un momento muy especial en su historia dada la combinación de estabilidad interna y una gama de oportunidades internacionales sin paralelo. El país no está perdido en el tiempo ni en el espacio como lo estuvo en algunos períodos previos. Hay una masa crítica suficiente como para comprometerse en un proceso de aprendizaje colectivo substancial.

Sin embargo, hay algunos cuellos de botella que es importante considerar. En primer lugar, no se trata de un tema político. Por lo tanto, no existen expectativas de algún tipo de resistencia política. Pero tampoco hay expectativas de un apoyo político. No se está haciendo un llamado al ciudadano común, y es difícil visualizar cómo ello podría ser parte de las actividades del gobierno federal. Así, éste constituye el principal tema gubernamental.

En segundo lugar, la fuerte cultura legalista (Peters, 2008) no ayuda a los procesos de reforma y de aprendizaje, pero es un elemento intrínseco del paisaje político brasileño. Cualquier proceso de reforma debe tener en cuenta la ley o hará frente al riesgo de transformarse en algo más costoso y

confuso que en el pasado.

En tercer lugar, los burócratas y los funcionarios designados no son emprendedores naturales de políticas. Pero mientras más expuestos están al ambiente internacional, más internalizan los beneficios del diálogo internacional en el ámbito de las políticas, tanto en sus rutinas como en sus interacciones con los políticos y con las burocracias internas.

En cuarto lugar, la fragmentación actual del sistema político -presidencialismo con coalición- y de la administración federal -un archipiélago heterogéneo- hace difícil la coordinación, como se analizó previamente. Sin embargo, hay varios elementos que pueden afectar el hecho de que los modelos de coordinación funcionen, especialmente cuando dicha coordinación eleva los costos de transacción involucrados en el proceso.

En quinto lugar, no existe una visión unificada capaz de galvanizar los esfuerzos del país. Pero el proceso de visualizar proyectos nacionales no es una práctica técnica sino, más bien, una construcción política e histórica. Existe una nostalgia implícita del régimen autoritario en lo que respecta a este reclamo. El país fue capaz de producir esa clase de proyecto hacia fines de los años cincuenta. Pero el hecho de que hoy no exista esa visión no debiera ser un impedimento para involucrarse en un diálogo continuo sobre políticas.

En sexto lugar, la sociedad brasileña no ha desarrollado una percepción clara del sistema administrativo que tiene. Tampoco tiene una visión lúcida de qué tipo de Estado requiere. La coordinación horizontal y vertical no es identificada de manera clara como un desafío, aunque la preocupación por el tema se ha hecho crecientemente popular. La maleabilidad de los sistemas administrativos sugiere que el país está al borde de resolver problemas antiguos y nuevos de manera simultánea. El diálogo internacional sobre políticas podría ser una importante medicina para el fatalismo, que es, por lejos, el obstáculo más importante para el cambio político.

Dialogar con los países de la OCDE no es materia de elección. Es un imperativo político, especialmente en el caso de las políticas de gestión pública. La mezcla de políticas varía substancialmente entre los países y los gobiernos. No existe una fuente equivalente de datos y de experticia que pueda ser activada en relación con las políticas comparativas y el *benchmarking*.

El tiempo del *big bang* de las reformas aparentemente fue superado en Brasil. El país ha llegado a ser demasiado complejo para ser manejado de acuerdo con visiones normativas idealistas. Un proceso de diseño de políticas que tenga una base empírica no es una ambición trivial. Es un proceso de construcción de capacidades. Brasil necesita repensar su camino en lo que respecta a enfrentar sus propios desafíos, así como sus propios términos para relacionarse con las instituciones internacionales. Después de todo, ya no es sólo un gran país. Es una nación poderosa del presente, no del futuro.

Notas

¹ El área del gobierno electrónico es, por lejos, el ámbito en el cual los temas rezagados han tenido mayor éxito en encontrar algún atajo para su desarrollo. Pero lo que es cierto para las TIC no es replicable para las reformas del servicio civil, para el diseño organizacional y para el proceso de presupuestación, por ejemplo.

² Hay algunas iniciativas exploratorias orientadas a mapear la cacofonía organizacional que caracteriza el paisaje de la administración pública. Se supone que ellas pueden servir de apoyo a los propósitos gubernamentales destinados a reemplazar arreglos institucionales actuales por un pluralismo organizacional que sea consistente, un *continuum* de diferentes posibilidades de arreglos institucionales publico-privados para proporcionar servicios públicos, un menú organizacional lo suficientemente flexible como para acomodarse al dinamismo del país.

³ Existen otras sub-políticas de gestión pública, tales como la planificación, que no serán analizadas aquí.

⁴ Allen Schick y Michael Barzelay fueron dos conocidos académicos que desarrollaron un particular interés en las reformas implementadas, vinculando planificación, presupuesto, operaciones financieras y gestión pública.

⁵ En términos generales, las cifras disponibles de la década pasada muestran que el 75% de los cargos de designación son ocupados por funcionarios de las jerarquías de menor nivel. Esa cifra cae a entre el 45 y el 50% en el caso de los rangos superiores. El cuadro brasileño refleja un híbrido entre un “sistema de botín” y una burocracia tradicional.

⁶ Uruguay, Chile y Colombia han tenido en el pasado un servicio público profesional y, en alguna medida, aún mantienen el concepto weberiano de una burocracia incrustada en la mente colectiva de sus sociedades. Pero estos países son la excepción, no la regla. En Brasil persiste el clientelismo.

⁷ La OCDE ha elaborado un importante informe sobre las políticas regulatorias brasileñas, interesante ejemplo de lo que podría y debería hacerse en términos de un proceso de aprendizaje y de diálogo sobre políticas (Lattimore y Kowalski, 2008). El informe fue comisionado por el Jefe de Gabinete Ministerial y subraya varias dimensiones importantes respecto de los desafíos regulatorios que enfrenta el gobierno brasileño.

⁸ Sólo para mencionar un problema olvidado: el número de servicios civiles federales es, hablando en términos gruesos, equivalente al de las fuerzas militares, veinte años después de la re-democratización.

⁹ Existe el propósito de aprobar una nueva legislación sobre suministro en el Congreso que deberá ser analizada por la rama legislativa. Si el gobierno logra que se apruebe, la reducción de los costos de transacción será enorme. No es ninguna sorpresa que los contratantes y los proveedores estén haciendo *lobby* para impedir cualquier cambio en la legislación actual.

¹⁰ Algunos buenos ejemplos en el gobierno brasileño son la extensión del clientelismo y el grado de adhesión a la legislación ordinaria. En el primer caso, el tema normalmente se omite como si no generase consecuencias en el proceso de toma de decisiones ni en el proceso de implementación de éstas. En el segundo caso, los brasileños manejan la legislación con cautela porque no saben cuándo la ley debe hacerse valer o no. La ley puede o no “desconocerse” de acuerdo con la manera cómo el gobierno y la sociedad brasileña evalúan la importancia de observarla, algo que resulta verdaderamente extraño para culturas como la nórdica o la anglosajona.

Bibliografía

- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Chang, Ha-Joon (2003), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Press.
- De Leon, P. (1999), “The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?”, en *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press.
- Heredia, B. y Gaetani, F. (2002), “La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso”, Washington, BID.
- Lattimore, R. y Kowalski, P. (2008), “Brazil: Selected Trade Issues”, Paris, OECD (OECD Trade Policy Working Papers; N° 71).
- Lopes, C. y Theisohn, T. (2003), *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?*, London, Earthscan Publications, UNDP.
- Manning, N. y Shepherd, G. (2008), “Public Management Reforms: Should Latin America Learn from the Organisation for Economic Co-operation and Development?”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.

- Peters, B. G. (2008), "Administrative Reforms in Organisation for Economic Co-operation and Development Countries as Models for Latin America", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Rezende, F. C. (2000), *Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil*, Ithaca, Cornell University. Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy.
- Rose, R. (1992), *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Sabatier, P. A. (1999a), "The Need for Better Theories", en *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press.
- _____ (ed.) (1999b), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- UNDP (2006), *Human Development Report*, New York, UNDP.
- World Bank (2001), *Brasil: planejamento para desempenho do governo federal*, Brasilia, World Bank. 2 v.
- _____ (2006), *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?*, Brasilia, World Bank.

El lastre cognitivo del par conceptual “Unitario vs. Federal”

Franz Xavier Barrios Suvelza

Son pocos los casos de unanimidad doctrinal como el que existe alrededor del binomio “Unitario vs. Federal” para enmarcar discusiones generales sobre descentralización. La seducción de este binomio es tal que incluso economistas se suman a politólogos y abogados para rendirle honores. Sin embargo, este famoso binomio es erróneo y, paradójicamente, ha impedido una identificación apropiada de los macro modelos posibles en la estructuración territorial del Estado. En los párrafos siguientes se propone sustituir este binomio por uno nuevo, procesando información del diseño constitucional comparado y de la reflexión doctrinal europea clásica y reciente. Para ello, en la primera parte se introduce lo que se considera como la llave secreta para develar la causa profunda detrás de toda estructuración territorial. En un segundo apartado se demostrará la potencia explicativa y los límites de este factor a la luz del concepto de la cualidad gubernativa subnacional. En la tercera parte se usará este factor para fundamentar la sustitución del binomio “Unitario vs. Federal” y se presentará la alternativa. En la cuarta parte se analizarán las variaciones de macro modelos territoriales derivables del nuevo enfoque, para concluir en un quinto capítulo con una discusión de las consecuencias de las hipótesis precedentes sobre el concepto de la desconcentración, injustamente opacado por las demandas de autonomía o descentralización.

1. Potestad legislativa como la causa profunda de la estructuración territorial del Estado

Definitivamente, la estructuración territorial se define esencialmente alrededor del hecho de haber cedido o no potestad legislativa al ámbito subnacional. Como no es inusual que textos jurídicos usen el término “legislación” sin tenerse certeza de lo que realmente ello implica¹, urge determinar requisitos para tener la seguridad de que realmente uno está ante normas con la forma de ley. Para ello, debe someterse la norma bajo observación a un test que pruebe el cumplimiento de condiciones necesarias y suficientes. Existen dos variables que se constituyen en condición necesaria para poder hablar de ley en sentido estricto. Por un lado, la llamada definición *material* (Wolff ...[et al], 1987: 116) de ley, que exige normas de carácter general y abstracto. Gracias a ello, tanto el espectro de destinatarios (lo general) como el de contenidos (lo abstracto) que la norma persigue son indeterminados y, en tal medida, se supone que evitan (Bobbio, 1986: 174) el privilegio individual (lo general) y alientan la previsibilidad (lo abstracto). Si este primer requisito se cumple, se habrá diferenciado la ley de lo que se ha llamado “normas individuales concretizantes” (Kelsen, 1993: 182). El otro lado de la condición necesaria es la definición *formal* de ley, que exige la existencia de un organismo habilitado específicamente para emitir normas con rango de ley, en otras palabras, se busca un límite -conscientes de las zonas grises al respecto²- frente a normas también generales y abstractas que pudieran venir de la rama ejecutiva del Estado. Si uno se contentara con estos importantes requisitos, Kelsen (1993: 182) tendría razón cuando reclamaba que no se le reconociera al municipio potestad legislativa siendo que sus normas eran generales y provenían de un órgano deliberante democráticamente constituido. Sin embargo, se requiere de elementos de juicio adicionales para saber si se está ante una ley. Estos conforman la condición suficiente. El primero es la necesidad de que el ordenamiento jurídico global del país reconozca explícitamente que una norma no sólo está nominalmente bautizada como ley sino que realmente lo es. Por ello es que la Constitución belga precisa que ciertas normas subnacionales tendrán rango de ley aunque nominalmente se llamaran de otra manera (Alen y Ergec, 1998: 20-21). Si no hubiera este reconocimiento desde el ordenamiento jurídico general del país, no tendría que sorprender que un tribunal constitucional sentenciara que las materias que la constitución ha reservado

para la ley sólo pueden ser afectadas por leyes *nacionales* más allá de que las normas subnacionales se llamaran “leyes”. Para este reconocimiento se requiere un segundo elemento, que consiste en que tanto leyes nacionales como leyes subnacionales gocen de la misma potencia coercitiva por lo que el control que se les aplique no puede diferir, debiendo derivarse de una constitución común (Delpérée, 2000: 372). En tercer lugar, las leyes, cualquiera fuera su escala, deben poder desplazar (Hart, 1997: 25) normas administrativas en sus radios respectivos³.

El que la legislación sea la llave explicativa de la división vertical del poder se prueba en el debate británico, pues la devolución de 1999 le dio a Escocia un tipo de poder normativo superior (Page y Batey, 2002: 501) al otorgado a Gales (Jones y Williams, 2004: 80). Se prueba también en la precaución y aparatosidad con la que la reforma constitucional francesa de 2003 introdujo el mecanismo de “experimentación” territorial subnacional, por implicar ella una primera ranura en la tradición centenaria de la Asamblea Nacional como única fuente imaginable de legislación (Domergue, 2002). Ocurre que la norma con forma de ley tiene ciertas ventajas comparativas frente a otras normas. Para comenzar, debido a las ganancias en legitimidad derivadas de su proceso de producción a través de un órgano de representación ciudadana. Obviamente, cuanto mayores sean los balances y contrapesos que permita la asamblea legislativa en su interior, mayor será la calidad pluralista de sus leyes. Luego está su ventaja de penetración a los catálogos de asuntos que la Constitución reserva a la ley y que suelen congregarse “decisiones fundamentales que hacen a la vida de la comunidad” (Sannwald, 2004: 1259). Debe mencionarse también que su naturaleza general y abstracta hace de la ley un dispositivo apropiado para cobijar la formulación de una política pública preceptiva (Delpérée, 2000: 372). Finalmente, está la capacidad disciplinaria de la ley, originada en buena medida en su prelación jerárquica frente a la mayoría de las normas existentes. En síntesis, la norma en tanto ley tiene atributos de estabilidad, multidimensionalidad temática, legitimidad, preeminencia y simbolismo no alcanzables por otras normas, salvo, por supuesto, la Constitución.

2. Potestad legislativa como *prima inter pares* en la estatalidad subnacional

Así planteadas las cosas, pudiera parecer que se asume una versión “legislativista” de la descentralización. Sin embargo, con ayuda del concepto de *cualidad gubernativa* subnacional se puede demostrar que el factor legislativo, con todo lo peculiar que es, no da cuenta de la complejidad subnacional cuando se produce una descentralización profunda. El tema es averiguar qué factores, junto al de la legislación, merecen considerarse como indicadores de esta complejidad. El Derecho Administrativo alemán, por ejemplo, cuando pretende caracterizar a los municipios alemanes, si bien no deja de mencionar algunos factores estructurales (como lo normativo o lo tributario), enfatiza o mezcla factores operacionales como la potestad de la municipalidad sobre su personal, su organización interna o la planificación (Sannwald, 2004: 798; Unruh ...[et al], 2003: 165). Esto sucede debido a que parte del supuesto de que el municipio es una unidad administrativa. ¿Es apropiada esta confusión de factores operativos con estructurales cuando ya no se trata de caracterizar un ente administrativo sino algo más complejo? No lo es, como lo prueba la doctrina española cuando caracteriza, a través del concepto de autogobierno, a las Comunidades Autónomas. En este caso, los factores del autogobierno del meso español son: “1. (...) funciones que las Comunidades podrán asumir (...) como propias (...) 2. Potestad legislativa y (...) funciones políticas y ejecutivas (...) 3. Principio de no interferencia de los poderes legislativo y ejecutivo del estado en (...) funciones propias (...) 4. (...) sometimiento de las CC. AA. al control del TC (...) de los tribunales de justicia (...) y del Tribunal de Cuentas” (Entrena, 2001: 2471). Claramente, esta descripción apenas contiene aspectos operativos y, en especial, llama la atención que exija como un requisito de autogobierno que las controversias entre niveles territoriales se ventilen por la vía jurisdiccional. No obstante, si bien se cuenta aquí con un enfoque más cualitativo que el realizado sobre los municipios alemanes, no se menciona lo financiero, ni la elección directa de autoridades subnacionales o la presencia de órganos emplazados en el nivel subnacional (piénsese en

los tribunales) que no se implican necesariamente bajo el concepto de la rama ejecutiva subnacional. Recogiendo estos antecedentes, se sugiere la siguiente lista de factores cuya existencia sincrónica subyace a la cualidad gubernativa subnacional. O están todos ellos o lo que tenemos es una conformación eventualmente fallida o parcial de descentralización.

Elección directa de autoridades subnacionales

A la autonomía⁴, entendida como darse normas, Weber contraponía la *autocephalia*, entendida como el darse autoridades (Weber, 2005: 36). Precisamente, junto a la auto legislación, el segundo factor es que las autoridades políticas subnacionales surjan de elecciones libres. Éstas, estrictamente hablando, si bien no otorgan autonomía, unen la capacidad de dirección del sector público con la legitimidad. El aspecto eleccionario en procesos de descentralización ha sido ampliamente analizado por lo que se procederá a discutir los otros factores de la cualidad gubernativa.

Complejidad de la organización subnacional

Cuando se habla de descentralización es usual que se la vincule con lo político o lo administrativo. Pero, ¿qué debe entenderse por lo político en este contexto? No se sabe si se hace referencia al poder ejecutivo, al legislativo subnacional, a ambos o incluso a la capacidad de formulación de estrategias de gestión pública de largo plazo a esta escala. ¿Y qué debe entenderse por lo administrativo? Aquí tampoco se sabe si se trata de las operaciones mismas de provisión estatal o si el concepto abarca el poder reglamentario subnacional. Como quiera que fuera, lo cierto es que bajo ambos conceptos no están consideradas las territorializaciones peculiares referidas a la justicia, el control de cuentas o una defensoría del pueblo independiente. Si la gran reforma descentralizadora de los 80 del siglo pasado en Francia conllevó la consagración de sistemas de control de cuentas regionales (Benoit, 2003: 535-558), es esperable que cuanto más profunda sea la territorialización lograda, mayor será la presión para territorializar funciones estatales, al punto de generarse a nivel subnacional una suerte de réplica orgánica e institucional de lo que existe a nivel nacional. Esta mimesis institucional subnacional fue paradójicamente facilitada en los países federales por una leyenda que contiene un sin sentido (Simmel, 1995: 135) o *non sens* jurídico (Delpérée, 2000: 367), a saber, que lo federal presupone que los entes federados se mantienen como Estados. En un país federal, la mimesis puede llegar, como en el caso alemán, a conformar un circuito de cortes de control constitucional en cada ente federado. Lo que se descubre con este extremo es que el segundo factor de cualidad gubernativa conlleva la generación de una capacidad de reproducción institucional más o menos hermética en cada unidad subnacional. En ese sentido puede interpretarse la disposición del art. 152 de la Constitución española cuando estipula que la corte de justicia de cada ente autónomo “*culminará la organización judicial*” de la respectiva unidad territorial meso (cursiva nuestra).

El blindaje frente al control de oportunidad

Al ejemplificar cómo la doctrina española descifraba el autogobierno de las Comunidades Autónomas, se advirtió que se proclamaba la no interferencia del nivel territorial superior sobre la actuación meso, debiendo acudir a un control jurisdiccional o “cuasi judicial” y sólo excepcionalmente a uno realizado desde el congreso nacional (Entrena, 2001: 2604). Por tanto, se puede concluir que la cualidad gubernativa existe sólo si el ente subnacional está blindado frente al control de oportunidad y es pasible sólo a uno de legalidad, mejor si es por la vía jurisdiccional. Por ello es que Kelsen bautizaba como “descentralización perfecta” el caso aquel en que la norma que el ente subnacional emite es “definitiva e independiente” (Kelsen, 1993: 178). Las teorías corrientes sobre descentralización han pasado por alto la importancia del juego entre control de oportunidad/control de legalidad para entender la potencia del poder territorial en juego. Curiosamente, este juego ha sido preocupación constante del diseño constitucional comparado, como lo prueba la reforma francesa en los 80, que eliminó el control

ex ante tanto de legalidad como de oportunidad sobre las colectividades territoriales y lo sustituyó por uno que fuera *ex post*, sólo de legalidad y por vía jurisdiccional (La Documentation Française, 2006). Un ejemplo destacable consiste en cómo la Constitución alemana configura entre los artículos 83 y 86 varias opciones de gestión territorializada en función de cómo se activen el control de legalidad y el control de oportunidad desde la federación sobre los entes federados. En una modalidad concreta, la federación renuncia a aplicar control de oportunidad, incluso tratándose de tareas de su interés, debido a que la Constitución obliga a ejecutarlas por el meso *como si* se tratara de asuntos de los entes federados. Ahora bien, esta última figura parece indicar que lo que podría entenderse como un “ámbito propio” de actuación territorial se extiende en la medida en que el ente subnacional goce de un blindaje al control de oportunidad. La consistencia de esta hipótesis debe ser tratada en el marco del siguiente factor de cualidad gubernativa.

Reconocimiento de un ámbito de asuntos propios

La cualidad gubernativa exige la existencia de un ámbito de asuntos propios tanto en un sentido amplio como en uno estricto. En un sentido amplio, abarca toda actuación subnacional que se encuentre blindada al control de oportunidad sin importar el contenido de las materias en juego. En un sentido estricto, significa que debe existir un núcleo de tareas que se clasifican como propias por su materialidad misma. La dimensión material deriva del hecho que determinados asuntos de gestión pública tienen una calidad que reclama una provisión desde determinada escala espacial. Una sentencia del tribunal constitucional español ha sostenido que debe reputarse como “propio” aquello que así se defina por ley (STC 37/1981), mientras que otros analistas insisten en la necesidad de parámetros que permitan dilucidar lo materialmente propio. Una línea de reflexión afirma haber encontrado lo materialmente propio cuando las decisiones de gestión se hubieran tomado sobre unos asuntos cuyas características tienen un origen territorial que coincide con el lugar donde las decisiones impactarán; y los datos necesarios que alimentan la decisión son específicos del lugar en cuestión (Schmidt-Eichstaedt, 1981: 138). La teoría económica también ha trabajado la dimensión material a través de la búsqueda de una coincidencia entre el trazo de una jurisdicción administrativa y el radio de alcance de bienes públicos (Olson, 1986: 123), aunque se ha advertido al mismo tiempo sobre los riesgos de subestimar lo que el ordenamiento jurídico-político de un país finalmente distribuye competencialmente y que distará de satisfacer aspiraciones de un tamaño científicamente óptimo de unidad territorial (Dafflon, 2006: 280). Obviamente, lo que es propio es un dato relativo. Primero, porque aquello que abarca el espectro de asuntos materialmente propios cambia conforme avanzan las tecnologías, sube el nivel de vida o se perfila el Estado sea como mero guardián o sea como interventor en la economía. Luego, porque nada impide que se le quite a un ente territorial por sus debilidades de gerencia lo que le es materialmente propio, acabando esos bienes y servicios como oferta de un nivel territorial superior. No obstante, si no se pusiera algún límite, teóricamente sería dable que el nivel nacional manejara la basura y el municipio la moneda, lo cual no tiene sentido. Por ello es que de poco sirve tener tareas blindadas al control de oportunidad si todas son, en realidad, ajenas a la escala correspondiente por su contenido material. Ahora bien, tener un ámbito de asuntos propios es un tema, ejecutarlo, otro distinto, lo cual depende de la dimensión financiera.

Suficiencia fiscal y fiscalidad propia

El correlato del principio del ámbito de asuntos propios es la configuración de lo financiero. Aquí habrá que distinguir, por un lado, un componente dirigido a sustentar una suficiencia financiera para cubrir el funcionamiento general del ente territorial y, por otro lado, dentro de ella, un núcleo de *fiscalidad propia*. Esta diferenciación está implícita en la caracterización de la llamada “responsabilidad local propia” del municipio alemán, que distingue una dimensión financiera de una tributaria. Lo está también en la reforma constitucional francesa de 2003, que postuló, en el art. 72/2,

que recursos de naturaleza propia representen una “parte determinante” del conjunto de recursos de las colectividades territoriales como regulativo para detener la supresión de impuestos locales que se había dado en el pasado (Hertzog, 2003: 548). La misma Constitución española, en el art. 142, refiriéndose a la “hacienda local”, distingue -como lo recordó el mismo Tribunal Constitucional de España, TCE⁵-, por un lado, la suficiencia y, por otro lado, el componente “fundamental” dentro de ella que representan los “tributos propios y de participación en los del Estado”. El mensaje es que las eventuales mejoras de dotación financiera global subnacional no se produzcan a expensas de bajar las fuentes propias por mucho que ello se compensara con un aumento de transferencias financieras superiores.

Son, pues, seis los factores que, en su existencia sincrónica, conforman la cualidad gubernativa: a) auto legislación; b) elección directa de autoridades políticas; c) complejización orgánica subnacional; d) blindaje al control de oportunidad con sujeción sólo al control de legalidad por vía preferentemente jurisdiccional; e) el reconocimiento de un ámbito de asuntos propios; y d) suficiencia financiera con fiscalidad propia. Si uno se percata que sin legislación no sería sostenible configurar impuestos propios ni delinear estrategias de desarrollo que no se reduzcan a meros lineamientos administrativos, entonces se devela que el factor de auto legislación es, dentro de la cualidad gubernativa, un *primus inter pares*, más allá que, aisladamente tomado, no sea suficiente para retratar la complejidad de la estatalidad subnacional emergente de procesos profundos de descentralización. El grado y calidad con los cuales estos factores aparecen en la realidad, permitirá evaluar cuán potente es la descentralización en un país dado.

3. Potestad legislativa como causa final de la macro estructuración territorial del Estado

El factor de potestad legislativa tiene otro efecto, esta vez en relación con la *macro* estructuración territorial del Estado, y esta virtud lo habilita como herramienta conceptual para desplazar el perturbado binomio de lo “unitario vs. lo federal”. A más tardar, con la creación del modelo autonómico español de 1978 se debió haber constatado las deficiencias cognitivas que este binomio encerraba. Hasta hoy no existe entre los expertos españoles unanimidad para condensar la naturaleza territorial de su Estado y por ello hay variantes para todos los gustos. Así, se ha dicho que este modelo es “autonómico” (Entrena, 2001: 53), “regional” (Requejo, 1999: 322), tendencialmente federal (Aja, 2003: 51), “cuasi federal” (Máiz ...[et al], 2002: 381) o llanamente federal (Blanco, 2005: 81). O veamos el más fresco proceso de reforma territorial total sometido a referéndum en Bolivia el 2009. Aquí los propulsores de las autonomías departamentales tampoco lograron escrutar el modelo general de estructura territorial que se produciría si su demanda se concretaba. Ello debido a que intentaban hacerlo presos de la trampa cognitiva del binomio unitario/federal. Como el partido oficialista había acusado al movimiento autonomista de separatismo, éste se vio presionado para evitar cualquier esquema que reforzara la sospecha de secesión, lo cual, por razones históricas bolivianas muy peculiares, parecía venir casado al término federal. Para curarse en salud decidieron exponer lo federal, erróneamente, como un esquema de exagerada descentralización que implicaría dejar en la legislación de los “estados” federados la “obligación de legislar sobre la *totalidad* de las materias” (Urenda, 2005: 20, cursiva nuestra). Sin embargo, a la vez que abjuraban lo federal -desfigurado por ellos mismos- intuían correctamente que su ambicioso programa de descentralización desbordaba lo “unitario”. Estas inseguridades teóricas hicieron que la propuesta autonómica se presentara ya como un modelo que respetaba lo unitario (Urenda, 2005: 21), ya como una tercera vía entre lo unitario y lo federal (Urenda, 2005: 20). No sorprenderá pues que se creyera erróneamente que eran tan autónomos España o Italia como lo eran Colombia o Francia (Urenda, 2005: 20). Por si esto fuera poco, el oficialismo, por su parte, alimentó las confusiones por dos vías. Primero, en la medida en que acusó cualquier cesión de legislación al ámbito subnacional como una irreversible y peligrosa conversión a Estado federal, lo que, viendo el caso italiano o español, obviamente, no puede ser correcto. En segundo lugar, lo hizo al alentar una fusión del término “unitario” con propósitos de integridad nacional e igualdad social

conforme a su visión de cambio. En resumidas cuentas, estos casos prácticos develan que el binomio unitario/federal es un escollo para entender muchas de las transformaciones territoriales contemporáneas logradas o en curso.

Ahora bien, tanto el caso sudafricano como el español demuestran que la identificación exacta y explícita de la macroestructura territorial adoptada en un país (“federal”, “unitario”) no siempre aparece en el texto constitucional, aunque una exégesis del mismo, finalmente, lo acaba destilando. El Derecho Constitucional europeo compara esta decisión sobre la macroestructura territorial con aquellas tomadas en una Constitución tanto en relación con la *forma* (“democracia”) como en relación con el *tipo* (“social”) de Estado. Se califican todas estas grandes decisiones como dirigidas a establecer “principios estructurales” (Tschannen, 2007: 83). Para limpiar de ruido nominal la discusión subsecuente, se llamará *modo de Estado* a la decisión máxima en torno a la estructuración territorial del Estado⁶. El binomio unitario/federal no es otra cosa que la vigente manera de denominar la divisoria básica del modo de Estado, pero comporta deficiencias. Lo “unitario” parece implicar que su opuesto niega la unicidad obvia de todo Estado -incluido el federal-, además de diluir la riqueza de opciones de territorialización posibles dentro del llamado caso unitario. Alienta además la mezcla de lo unitario con metas de solidaridad social o integridad nacional. Por su lado, lo federal, como polo, invisibiliza otras opciones de superación de lo unitario al presentarse como el *telos* que habría que lograr algún día. Pues bien, para superar estas deficiencias una vía es retomar el factor legislación como factor explicativo de estructuración territorial y basar en él la creación de un nuevo binomio.

Modo de Estado simple y compuesto

La divisoria primigenia del modo de Estado se asienta en la querrela en torno al monopolio de la potestad de legislación en el Estado. Si este monopolio se mantiene en el nivel nacional, se hablará de un modo de Estado *simple*, mientras que si tal monopolio se rompe en beneficio del ámbito subnacional, el modo de Estado será *compuesto*. El término “simple” libra al analista de especular sobre la unicidad del Estado amén de ahorrarnos la confusión con integridad o igualdad nacional. Lo “simple” no significa, por supuesto, que toda norma estatal queda en manos del nivel nacional, sino que es un tipo especial de norma -la legislación- lo que queda allí retenido. Debido a ello es que dentro de un modo de Estado simple es posible una proliferación de variaciones normativas subnacionales, aunque ellas deban hacerse sólo a través de norma administrativa. De esta variabilidad dedujo Kelsen, a propósito, la imposibilidad de un Estado plenamente centralizado (Kelsen, 1993: 164). El término “compuesto”, por su lado, desnuda lo federal como una vía más entre varias, amén de que ahora ya no es algo sospechoso de existir como negación de lo unitario. A la luz del nuevo binomio, el caso Español se deja ubicar pacíficamente como variante *no federal* del modo de Estado compuesto, independientemente del nominalismo que se use para denotarlo, mientras que casos como los de Francia o Colombia son representantes del modo de Estado simple, sin perjuicio de que el convencionalismo prefiera estamparlos como unitarios. Asimismo, el modelo boliviano no es una vía intermedia entre lo unitario y lo federal, sino un caso del modo de Estado compuesto. El tema que este proceso sudamericano añade, por las decisiones que implica, es que si bien no contiene datos para pasar por federal, tampoco parece repetir la vía autonómica española, aunque, como ella, devela un carácter compuesto no federal. Para descifrar esta novedad debe trabajarse con más detalle los cuadrantes alternativos *no federales* dentro de lo compuesto.

4. Vías no federales del modo de Estado compuesto

Una teoría completa del modo de Estado es un desafío pendiente, pero anticipamos cuatro conceptos relacionados con el *peso constitucional* que pueden cargar los niveles territoriales en el Estado. Estos conceptos son: disociación, encapsulamiento, equipotencia y segmentación territorial. Una técnica para estudiar macro estructuras territoriales dentro del modo de Estado compuesto se basa en estos

conceptos debido a que el peso constitucional de los niveles territoriales comanda, en buena medida, el patrón de relacionamiento vertical que prevalecerá dentro del Estado. Delpérée (2000: 369), a pesar de quedar preso en la dicotomía unitario/federal, insistió en que la diferencia entre estas macroestructuras no radicaba ni en el origen histórico de las conformaciones concretas de los Estados, ni siquiera en la asignación de competencias otorgada a los niveles territoriales, sino en la manera de relacionarse que establecían éstos entre sí.

La disociación del Estado frente al nivel nacional

Desde la perspectiva de la calidad del relacionamiento vertical entre niveles territoriales, es crucial atacar la amalgama usual entre Estado y nivel nacional. Un impulsor de una disociación entre ambos fue Kelsen (1927: 131), para quien el nivel nacional dentro de un Estado federal era un orden tan parcial como el meso, ambos subordinados por igual a una constitución común.

Consecuentemente, en sus palabras, distinguió el “Estado global” del “estado central”, sin dejar de reconocer que una fusión de ambos en países concretos era común en términos prácticos y organizacionales. La amalgama de ambos elementos representó para Kelsen un síntoma de centralismo en la medida en que, bajo esas circunstancias, era improbable que el nivel nacional pudiera ser reprendido por alguien ubicado sobre él pues el nivel nacional acababa siendo la cúspide del ordenamiento (Kelsen, 1927: 130). La técnica de disociación estructural tuvo una aceptación débil en la doctrina del derecho estatal europeo continental, incluso en la de los países federales. El Derecho Constitucional alemán, por ejemplo, luego de coquetear con ella en los primeros años de la post guerra, se distanció ostensiblemente aunque nunca faltaron los díscolos (Jestaedt, 2004). Éstos suelen recuperar el principio disociativo amparados en la existencia de fuertes tribunales constitucionales que corporizarían la prueba de que una instancia superior al mismo nivel nacional es real y efectiva (Lerche, 2007: 96). En esas condiciones, nivel nacional y meso, dentro de un caso federal, fungirían como partes paritarias en una querrela jurisdiccional (Tschannen, 2007: 240). Sorpresivamente, la evolución constitucional de fines del siglo XX repuso la disociación a través de las reformas sudafricana de 1996 e italiana de 2001. En aquella, el texto constitucional, en el art. 41, distinguió la “República” frente a la “esfera nacional”. En el otro caso, el art. 114 de la Constitución italiana postuló que uno de los componentes territoriales dentro de la “república” sería “el Estado”. En la redacción italiana, el término “estado” significa nivel nacional y por ello la doctrina se apresura en distinguir el “estado-persona” del “estado comunidad” (Castorina, 2004: 6). Uno podrá no estar contento con estos nominalismos pero lo cierto es que el principio de disociación entre Estado y nivel nacional ha vuelto. Sólo otro principio de este calibre puede comparársele en envergadura y es el referido al estatus estructural del municipio dentro de los modos de Estado compuestos existentes. La sensibilidad de este segundo fenómeno se deja advertir si se retiene en mente que no disociar el Estado del nivel nacional puede entorpecer las dinámicas de relacionamiento vertical dentro del Estado federal, pero lo federal no se altera, mientras que alterar el estatus del municipio sí afecta a lo federal en su esencia.

Superar el encapsulamiento municipal

Un rasgo general de todo Estado federal es el encapsulamiento del nivel municipal dentro de la entidad federada respectiva. El Derecho Constitucional alemán tiene una explicación inequívoca sobre la causa: los municipios son clasificados como brazos del poder ejecutivo nacional (Von Unruh ...[et al], 2003: 173) o como partes de la administración (Kirchhof, 2004: 980). En Alemania, el encapsulamiento ha ido tan lejos que una sentencia del tribunal constitucional ha objetado contactos directos entre el nivel nacional y los municipios en apoyo claro a la majestad del ente meso federado (Hennecke y Ruge, 2004: 1564). A pesar pues de la palmaria similitud del tejido institucional entre un ente federado y un municipio, el armado constitucional deprime al municipio hasta dejarlo como asunto del dominio meso. Curiosamente, el modelo autonómico español es la prueba de que tal encapsulamiento puede producirse

también (García, 2003: 17) dentro del nivel nacional sin afectar los privilegios estructurales del meso. Muy temprano, luego de la reforma constitucional de 1978, el Tribunal Constitucional español aclaró que las Comunidades Autónomas gozarían de “autonomía *política*”, mientras que los municipios tendrían una “autonomía *administrativa*”⁷, y la doctrina no se ha hecho problema en reconocer una “posición de supremacía del Estado sobre los entes que lo ostentan, sin perjuicio de advertir la *superior entidad* de la autonomía de las comunidades autónomas sobre la que corresponde a las corporaciones locales” (Entrena, 2001: 58, cursiva nuestra). Es cierto que el debate al respecto no ha cesado en España y se discute, por ejemplo, si no fuera mejor que los municipios trocaran su encapsulamiento nacional por uno en cada comunidad autónoma respectiva (Ortega, 2006: 57; Font i Llovet, 2006: 19). Incluso hay analistas que creen que los municipios españoles son tan autónomos como las Comunidades Autónomas sin desconocer que aquellos, a diferencia de éstas, carecen de potestad legislativa (García, 2003: 17). A la luz de lo expuesto hasta aquí, justamente no tener potestad legislativa es lo que altera esencialmente los pesos estructurales de un nivel territorial en cualquier Estado. En este contexto, hay que hacer una advertencia en lo heurístico pues tanto la Constitución española como la italiana, en una primera instancia, otorgan al meso respectivo y a los municipios el beneficio de la autonomía por igual. Por ello, no falta algún experto español que leyendo el art. 137 suponga que el modelo autonómico no deprime estructuralmente al municipio (Parejo, 2005: 254). Sin embargo, una lectura más detenida de los artículos subsecuentes de los textos constitucionales confirma cómo éstos acaban dándole un mayor poder a la autonomía aplicada al meso en comparación con la de los municipios. Es en ese sentido que la Corte Constitucional italiana sostuvo que las municipalidades italianas no son tan autónomas como las regiones pues carecen de potestad legislativa⁸.

En resumen, existe una subfamilia dentro del modo de Estado compuesto, donde los municipios se hallan encapsulados. En el caso federal, eso sucede dentro de cada ente federado; en el caso autonómico español, dentro del nivel nacional. Ello no afecta que, en estos dos ejemplos, los pilares sobre los cuales descansa la estructura territorial del Estado sean sólo el nivel nacional y el meso, con un municipio encapsulado de alguna forma. Pero la evolución teórica y positiva contemporánea trae señales que apuntan hacia una vía de modo de Estado compuesto en el que los municipios no acaben encapsulados. Sobre la base de la simetría del tejido orgánico-institucional realmente existente entre un ente autónomo del meso y un municipio autónomo, es posible que el peso constitucional peculiar conferido al meso se extienda al municipio. La reforma de la Constitución brasileña de 1988 (art. 20 al 23) trajo una primera señal en este sentido confiriéndole a los municipios un lugar inédito en la tradición federal. Unos años después lo hizo la reforma sudafricana de 1996 (art. 40/I), que parangonó la esfera municipal con la nacional y la del meso. Lamentablemente, ni en el caso brasileño (Araujo, 2005: 24) ni en el caso sudafricano (Currie y De Waal, 2001: 130) se llevaron estas decisiones a sus últimas consecuencias, aunque todo apunta a que la nueva Constitución boliviana sea la que consolide finalmente esta perspectiva.

El principio de equipotencia constitucional interniveles

En cualquier Estado federal, una premisa sobreentendida es pues que el nivel nacional y el meso se traben paritariamente por comportar, en principio, un mismo peso constitucional. Se traban según el principio que llamaremos de *equipotencia constitucional interniveles*. Para los casos federales, Kelsen (1927: 131) propuso precisamente caracterizar la vinculación nivel nacional/meso como una relación de “coordinación” entre ellos y no de “subordinación”. Ahora bien, por las reflexiones precedentes se añade que una extracción exitosa del municipio de cualquier ámbito de encapsulamiento tendría como resultado lógico que tal equipotencia se amplíe, como principio, al nuevo tercer actor, el municipal, quedando todos sometidos por igual al común ordenamiento del Estado. Esta evolución abriría un cuadrante no federal dentro del modo de Estado, pues el dualismo nivel nacional/meso habría sido superado. Cuanto más desarrollada sea la disociación entre nivel nacional y Estado, obviamente mayor

será la calidad de la equipotencia constitucional interniveles. Se irá materializando mejor aquello que la doctrina italiana ha llamado “igual dignidad” de los componentes territoriales (Castorina, 2004: 4), “policentrismo” o “constitucionalismo multinivel” (Rolla, 2002: 4-7), independientemente de que estos conceptos, en el mismo caso italiano, no benefician al municipio al que la Constitución italiana en su art. 118 reduce a la “función administrativa”.

En cuanto al principio mismo de equipotencia, es nuevamente la Constitución sudafricana de 1996 la que introduce novedades de diseño en este contexto, pues coloca un acápite especializado entre los arts. 40 y 41 sobre “gobierno cooperativo” en el primer gran bloque de la redacción constitucional. Antes de entrar a los detalles orgánicos, la Constitución sudafricana dedica así varias líneas para anticipar el patrón de vinculación vertical que prevalecerá entre las “esferas” nacional, meso y municipal. El mismo término “esfera” fue escogido por no tener el sabor jerarquizante de la más común palabra “nivel” (Devenish, 1998: 105). Dos razones existen para destacar la novedad del diseño sudafricano. Primero, la decisión de “parametrizar” con rango constitucional el patrón de relación vertical entre esferas “distintas, interdependientes e interrelacionadas”. Entre los parámetros a destacar están la obligación del respeto al estatus constitucional de cada esfera y la no violación de la integridad funcional de cada una de ellas por las otras, imponiéndose a todas ellas una conducta regida por la “confianza mutua... la buena fe” y la “cooperación”. La segunda razón es que la Constitución sudafricana se preocupa por retrotraer la equipotencia constitucional interniveles a la cuestión de quiénes pueden legislar. En el art. 43 la “autoridad legislativa” está simultáneamente conferida al parlamento nacional, la legislatura meso y el concejo municipal. Por tanto, el principio de equipotencia está umbilicalmente unido a la cuestión de quiénes acaben como los beneficiarios de la ruptura del monopolio nacional sobre la legislación.

Es cierto que la equipotencia es relativizada cuando el Estado debe intervenir sobre las entidades subnacionales con cualidad gubernativa si el interés común ha sido puesto en riesgo, aunque lo tenga que hacer -como lo estipulan las constituciones de los modos de Estado compuesto- según un preciso sistema de recaudos y condiciones constitucionalmente estipulados. Se relativiza el principio también cuando una entidad territorial autónoma funge como delegataria apareciendo como agente de un principal, aunque sólo en lo que a estas materias delegadas concierna. Como quiera que fuera, ni estas relatividades, ni la obvia diversidad de capacidades concretas de la multitud de entidades territoriales en un país afectan la validez del principio de equipotencia, que depende del pesaje constitucional asignado a los niveles o de eso que los italianos han llamado una “equivalente dignidad posicional” (Castorina, 2004: 4) de los entes territoriales en el Estado.

Segmentación territorial y conteo algebraico de niveles territoriales

Los conocimientos obtenidos a través de las categorías de la disociación, desencapsulamiento y equipotencia territorial permiten abordar el cuarto aspecto vinculado al pesaje constitucional, a saber, la *segmentación* territorial, cuyo desciframiento posibilita distinguir el tipo de papel que juegan los diversos estamentos territoriales en el Estado y establecer la cantidad real de ellos como elementos realmente participantes en la definitiva estructuración territorial. De la cantidad general de estamentos territoriales existentes en el Estado sólo un grupo pequeño se desprende como efecto del mayor pesaje constitucional que adquiere y se convierte en el soporte final del armado estructural del Estado en términos territoriales. Este fenómeno, que llamaremos *segmentación territorial*, devela que la cantidad de estratos territoriales será siempre mayor a la de los segmentos en el Estado. Debido al efecto de segmentación, la cuantificación analítica de cuántos actores territoriales acaban definiendo la matriz territorial del Estado acaba siendo “algebraica” (i.e. reductiva), impidiendo una contabilización de estratos probablemente importantes para efectos de desconcentración estatal o de tradición histórica, pero relativamente nulos como soportes finales de la estructura territorial. El Derecho Constitucional alemán ilustra bien esta metodología de cuantificación pues, a pesar de la variedad de estratos reales

funcionando (áreas submunicipales, provincias, distritos supraprovinciales), concluye que Alemania tiene “una construcción estatal de *dos niveles*”: la federación y el meso (Sannwald, 2004: 818, cursiva nuestra). No es otra la conclusión que se saca para el caso español cuando la doctrina sostiene que existe aquí “un *doble nivel de poderes*: el Estado y las Comunidades Autónomas” (Aja, 2003: 51, cursiva nuestra), a pesar de la realidad que representa el estratificado poder local español. En consecuencia, ambos casos prueban la vía *bisegmentada* (nivel nacional/meso) del modo de Estado compuesto. Aplicando la lógica de cuantificación territorial algebraica, no sorprende que se sostenga que el modo de Estado simple sea monosegmentado o, en otras palabras, que el “Estado unitario tiene *un sólo nivel de poderes*” (Aja, 2003: 43, cursiva nuestra), independientemente de que allí los estratos territoriales existentes lleguen a sobrepasar a veces la media de la decena, muchos de ellos indispensables a los efectos de desconcentración estatal. Frente a la vía compuesta bisegmentada, la evolución ilustrada en las líneas precedentes como resultado de fuertes procesos de empoderamiento meso y del posible desencapsulamiento municipal, descubre la opción de una vía *trisegmentada* dentro del modo de Estado compuesto, siendo el modelo boliviano la mejor prueba contemporánea de ese intento. Delimitar los estamentos territoriales que segmentan al Estado ha dejado como saldo un grupo de estamentos que muchas veces son empleados para la desconcentración de la gestión pública. El último tramo de ese ensayo problematiza esta dimensión de toda territorialización estatal, probando que aquí también la premisa rectora del análisis de todo este ensayo -el factor de legislación- es útil para recomponer conceptualmente el asunto de la desconcentración.

5. Las potencialidades de la desconcentración estatal

La cuestión de la desconcentración ha vegetado opacada por las demandas de autonomía o descentralización, e incluso se la ha concebido más como mera fase en una secuencia hacia la descentralización (Bahl y Martínez-Vázquez, 2006: 3914). Si bien la desconcentración puede ser más efectiva y menos costosa que programas de descentralización, no nos detendremos en un balance de ventajas y desventajas de ambas y dedicaremos atención a la delimitación más general del concepto de desconcentración. Empleando otra vez el factor de legislación como utensilio metodológico, se establecerán los límites de la desconcentración frente a la descentralización y sobre esa base se concluirá mostrando: i) la compatibilidad de un régimen desconcentrado dentro de un modo de Estado compuesto; ii) la imposibilidad de uno descentralizado dentro de un modo de Estado simple; y iii) la riqueza de vías de territorialización dentro de este último como efecto, justamente, de un sistema ordenado de desconcentración.

Tantas definiciones de desconcentración como disciplinas existan

La dupla descentralización/desconcentración ha sido motivo de análisis para muchas disciplinas de las ciencias sociales, con la consecuente inestabilidad de las definiciones en torno a ella. Si uno toma como ejemplo análisis más económicos o politológicos, podrá encontrarse con un enfoque que coloca la “descentralización” como un concepto genérico que variaría desde la “delegación”, pasando por la “desconcentración”, acabando en la “devolución” (Jordana, 2001: 13). Las transiciones de un caso a otro se construyen sobre conceptos como “regulación”, “relaciones jerárquicas” o “gestión”, y si bien pertinentemente este enfoque nos advierte que una “descentralización política” implica mayor poder “regulatorio” que una “descentralización administrativa”, en general queda la ambigüedad pues no se sabe si “regulación” significa ley o reglamento, no se tiene certeza sobre si el control de legalidad sigue expresando una relación jerárquica, o si “gestión” abarca sólo las operaciones de provisión estatal o se extiende al poder reglamentario como parte de la administración estatal. Como en este enfoque hay una tendencia a que se identifique el hecho eleccionario como pivote de la descentralización (Jordana, 2004: 127-132), tampoco se sabe si formas más administrativas de territorialización deberían entonces prescindir de autoridades electas. Un enfoque más económico distingue la “descentralización política”

frente a la “operativa” por implicar aquella “transferencias de competencias de decisión... a procesos políticos subnacionales”, mientras que ésta supondría “transferencias de competencias de operación... a administraciones territoriales” (Finot, 2001: 41). Como en el anterior caso, queda la duda de en qué tipo de poder normativo se empaquetará la “decisión”, o si “proceso político subnacional” es legislar o más bien elegir, o si “administración territorial” puede implicar elección y alguna forma de poder normativo, en fin, queda la duda bajo qué modalidades de sujeción vertical funcionará todo esto.

El enfoque jurídico tiene otras preocupaciones y configura unos parámetros más precisos para enfrentar el problema pues le interesa saber, primero, si la entidad inferior tendrá la misma personalidad jurídica que la superior, o cómo, teniendo una propia, es parte del dominio de la instancia superior. En segundo lugar, indaga si el traspaso de responsabilidades abarca tanto la titularidad como la ejecución, mientras que, en tercer lugar, sí se preocupa por identificar las modalidades específicas de relación vertical territorial. Según cómo se responda a estas inquietudes, el enfoque jurídico suele llegar a la conclusión de llamar descentralización aquel proceso de territorialización avanzada del poder estatal dentro del modo de Estado simple o dentro de un segmento territorial cualquiera, siempre y cuando cumpla tres requisitos: a) el ente territorial inferior tiene una personalidad jurídica propia (Wolff ...[et al], 1987: 3; Garrido, 2001: 1601; Gordillo, 1998: XII-14); b) tanto la titularidad como la ejecución acaban cedidas (Garrido, 2001: 1601); c) sólo se aplica un control de legalidad sobre el ente inferior (Gordillo, 1998: IX-36). Al lado de la descentralización así entendida, el enfoque jurídico coloca dos formas más débiles de territorialización: la desconcentración y la delegación. Ambas comparten dos rasgos: primero, que el ente inferior carece de personalidad jurídica propia; segundo, que se aplica siempre tanto un control de oportunidad como de legalidad. En este enfoque jurídico suele añadirse una distinción entre estas dos modalidades débiles sosteniendo que la desconcentración, a diferencia de la delegación, sí implicaría que se haya producido cesión tanto de titularidad como de ejercicio de competencia. Debido a ello se ha sugerido llamar a la delegación un cambio “dinámico”, mientras que a la desconcentración y la descentralización, un cambio estructural (Gordillo, 1998: IX-36). El problema del enfoque jurídico es que considera el tema de la personalidad jurídica como el elemento esencial y supone posible compatibilizar una territorialización que califica de “estructural” con el mantenimiento de una relación jerárquica.

Desconcentración como opuesto de descentralización

Aprovechando las pautas presentes en los enfoques revisados, pero superando al mismo tiempo las deficiencias observadas en ellos, retomamos el hilo conductor teórico adoptado hasta aquí para afirmar que se llamará régimen desconcentrado toda aquella territorialización que no permita potestad legislativa en el ente inferior; caso contrario se tratará de un régimen descentralizado. En un modo de Estado compuesto los segmentos pueden desconcentrarse internamente, mientras que en un modo de Estado simple sólo un régimen desconcentrado es factible sin perjuicio de las variaciones de territorialización sofisticada y profunda que, a pesar de ello, se pueden producir dentro de ese modo de Estado simple.

Estabilidad institucional del ente inferior como condición de desconcentración

Dentro del Estado es común que algunas actuaciones subnacionales se realicen por la vía de apariciones intermitentes de operadores para la provisión de bienes y servicios públicos en lugares alejados del centro administrativo o político sin que tales apariciones se traduzcan en una presencia constante. Por esta razón, aunque aquí tampoco se permita el uso de la legislación de parte de esas unidades periféricamente desplazadas, no es posible suponer que esta mecánica implique automáticamente desconcentración, pues ésta presupone que la presencia pública sea estable y relativamente constante. Vale decir, si bien toda territorialización estatal conlleva una presencia espacial periférica, por lo visto, no toda presencia espacial periférica tiene que hacerse vía

desconcentración o descentralización.

Desconcentración dinámica y estructural

Aprovechamos la distinción entre territorializaciones estructurales y dinámicas, ofrecida por el enfoque jurídico, para definir como desconcentración dinámica aquella en la que el ente inferior está sujeto a un doble tipo de control, tanto de legalidad como de oportunidad. La desconcentración dinámica se aplica indistintamente a entes sin personalidad jurídica propia como a aquellos que tienen una, sean o no parte del dominio superior. Cuando la desconcentración se aplica a través de unidades sin personalidad jurídica propia se trata usualmente del caso clásico de una desconcentración a través de las estables y relativamente fijas áreas generales de administración estatal, aunque no se descarta que ésta se dé a través de agencias estatales subnacionales carentes igualmente de personalidad jurídica propia y que pueden desaparecer una vez que el propósito para el que se hubieran creado se alcanzara. Precisamente, este caso de agencias estatales especializadas introduce la posibilidad de presencia espacial del Estado en el ámbito subnacional sin tener que respetar los límites político-administrativos prevalecientes.

Si la desconcentración dinámica se hace a través de entes con personalidad jurídica, entonces puede darse la posibilidad de emplear las agencias especializadas con personalidad propia, así como desconcentrar hacia entes subnacionales previamente existentes pero cuya existencia no depende de los trasposos dinámicos que se les hiciera. Estos trasposos no son otra cosa que delegaciones, y el ente inferior, por muy autónomo que fuera para sus demás tareas, funge en el caso de las delegaciones como el agente de un principal. En términos generales, toda desconcentración dinámica supondrá siempre, además del doble control, la reversibilidad de tareas y el hecho de que las responsabilidades traspasadas se concentran en la dimensión operativa de la gestión pública.

La *desconcentración estructural*, a diferencia de la dinámica, devela un margen insospechado de territorialización posible del Estado, incluso aunque los entes inferiores no tuvieran potestad legislativa. En el caso de la desconcentración estructural existen dos formatos. En el formato *mínimo* hay un blindaje al control de oportunidad superior, se reconoce un ámbito de asuntos propios de difícil reversibilidad, la unidad inferior tiene normalmente⁹ personalidad jurídica, muchas veces tienen autoridades directamente electas, *pero el poder normativo con que cuenta es mínimo cuando no inexistente*. Por ello, comparte con la desconcentración dinámica un perfil centrado en la dimensión operativa de la gestión pública. En el caso del formato *máximo*, la desconcentración estructural se destaca porque se añade a todos los anteriores atributos (irreversibilidad de tareas, blindaje al control de oportunidad, etc.) la posesión de un amplio poder reglamentario *primario*, por lo que el perfil del ente adquiere inevitablemente dimensiones para la formulación de estrategias en temas que hacen al conjunto de la comunidad territorial concernida. La elección de autoridades políticas aquí es una condición insoslayable, como lo es la existencia de un núcleo de fiscalidad propia junto a la suficiencia fiscal. Finalmente, el control de legalidad debe correr preferentemente por la vía jurisdiccional.

La cuestión del poder reglamentario primario

El momento normativo como punto de distinción entre un formato máximo y uno mínimo de desconcentración estructural es decisivo, como lo prueba el debate francés posterior a la reforma constitucional de 2003, donde se consolidó a favor de las colectividades territoriales el poder reglamentario como fuente de poder normativo. No obstante, se sigue discutiendo si no sería tiempo de que dicho poder deje de ser mediatizado por el poder, también de rango reglamentario, de origen nacional; en otros términos, de lograr que el poder normativo subnacional no sea ni residual ni derivado de reglamentos nacionales (Frier, 2003: 561). En ese mismo sentido, el Derecho Administrativo alemán aboga por considerar como esencia de este proceso la existencia de un poder reglamentario que no esté en función de desarrollar u operacionalizar normas de fuente nacional (Ruffert, 2006: 1118). En buena medida, como efecto de la potencia pública que contiene la desconcentración estructural, es que el

convencionalismo la nombre en textos legales (así es en las constituciones francesa y colombiana) o doctrinales como “descentralización” (Jestaedt, 2006: 922).

Desconcentración en un modo de Estado compuesto

Mientras la desconcentración es la única modalidad posible, aunque crecientemente compleja, de territorialización dentro del modo de Estado simple, también la desconcentración es una herramienta irrenunciable dentro del modo de Estado compuesto. Una expresión clara de esta utilidad se encuentra en la Constitución alemana cuando en su art. 83 declara -como ya se mencionó- que toda ley nacional debe ser ejecutada por el nivel meso, como si las tareas le pertenecieran a este último. Para que funjan como si fueran tareas del meso, el nivel nacional consecuentemente se inhibe por Constitución a aplicar un control de oportunidad, con lo cual se genera un régimen de desconcentración estructural a través del ente federado preexistente. El art. 85 detalla un caso de desconcentración dinámica por delegación, donde explícitamente la Constitución habilita al delegante a aplicar tanto un control de legalidad como de oportunidad sobre el ente inferior. Finalmente, en el art. 86 se tiene un ejemplo dinámico de desconcentración por la vía de unidades sin personalidad jurídica pertenecientes a la federación pero con presencia subnacional bajo mando jerárquico federal.

6. Conclusiones

A lo largo de las líneas precedentes se ha mostrado cómo la potestad de legislación permite construir un edificio categorial coherente para comprender la estructuración territorial del Estado. A pesar de que este factor es un *primus inter pares* entre otros elementos, se ha matizado, gracias al concepto de la cualidad gubernativa, que la complejidad emergente de descentralizaciones profundas está lejos de poder reducirse al aspecto legislativo. Más allá, se ha mostrado cómo, sobre la base del factor legislativo, se puede desplazar el anacrónico binomio de lo unitario/federal y sustituirlo por uno más apropiado entre lo simple y lo compuesto, para inaugurar una mejor comprensión de aquella decisión fundamental de todo Estado en cuanto a su estructura territorial (el modo de Estado). Si bien es una agenda pendiente el nutrir de mayores elementos de juicio la teoría del modo de Estado, se han anticipado las categorías de disociación, encapsulamiento, equipotencia y segmentación territorial. Estas variables le dan contenido al tema del pesaje constitucional de los niveles territoriales en cualquier Estado y permiten vislumbrar alternativas de superación del llamado Estado “unitario” que no tengan que ser necesariamente bisegmentadas (como las federales o las autonómicas de corte español), sino eventualmente *trisegmentadas*, como las que parecieron germinar en las reformas de 1988 en Brasil y 1996 en Sudáfrica pero que no prosperaron. Actualmente, la reforma total constitucional que se refrenda en 2009 en la República de Bolivia puede ser el primer caso de un modo de Estado trisegmentado. Finalmente, se mostró, explotando una vez más el factor de la legislación, la fuerza de la desconcentración como vía legítima de territorialización que, sin acudir a decisiones formuladas por ley territorial, puede llevar a una gestión pública más eficiente y efectiva en el ámbito subnacional, amén de que se demostró su necesidad incluso en modos de Estado compuesto.

Notas

¹ Es el caso del art. 228 de la Constitución ecuatoriana de 1998, que habla de “facultad legislativa” para las entidades subnacionales autónomas, pero en el art. 126 declara solemnemente que la “función legislativa será ejercida por el Congreso Nacional”. Por ello, el art. 228 se apura en decir que la “facultad legislativa” tomará la forma de “ordenanzas”.

² Se ha dicho que el caso británico es paradigmático en probar la relativización del principio de que en el Estado contemporáneo sea la rama legislativa la que domine la legislación dada la fuerza del

ejecutivo como fuente de ella (Craig, 2005).

³ Otros autores proponen incorporar el tema de la prelación jerárquica normativa como parte de la definición formal de ley (Tschannen, 2007: 560).

⁴ Somos conscientes que suponer que el término “nomos” significa “ley” es sólo plausible a partir del derecho romano (Schmitt, 1995: 578).

⁵ STC 4/1991.

⁶ En general, esta cuestión del macro modelo territorial de un país recibe varias denominaciones, ni siquiera uniformes necesariamente en las respectivas tradiciones nacionales. En Francia, por ejemplo, se habla de “arquitectura del Estado” (Moreau, 1995: 32); de “modo de organización política” (Chantebout, 1991: 67) y de “formas de Estado” (Pactet, 1999: 46). En el caso británico se usa el término “Constitución...” en McEldowney (2002: 11) y también en Turpin (2002: 257). En la perspectiva de la doctrina alemana suele encontrarse más bien el término “forma de Estado” (Isensee, 1990: 519); “forma del ordenamiento constitucional” (Hesse, 1991: 89); y “forma de organización” (Stein y Frank, 2002: 104).

⁷ STC 32/1982; cursiva nuestra.

⁸ S 274/2003.

⁹ Decimos “normalmente” pues se dan casos en el derecho administrativo comparado de unidades submunicipales sin personalidad jurídica propia, pero con una alta capacidad de autoadministración, como en el caso de ciertos distritos metropolitanos (Wolff ...[et al], 1987: 23).

Bibliografía

- Aja, Eliseo (2003), *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial. 2. ed.
- Alen, André y Ergec, Rusen (1998), *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, Bruxelles, Ministère des Affaires Étrangères. 2. ed.
- Araujo, Luis (2005), “O marco normativo do sistema de organização territorial no Brasil”, en *Ordenamiento territorial en Brasil y España*, Antonio G. Morera Maués e Itziar Gómez Fernández (comps.), Valencia, Tirant lo Blanch.
- Bahl, Roy y Martínez-Vázquez, Jorge (2006), “Sequencing Fiscal Decentralization”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 3914).
- Benoit, Olivier (2003), “Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53 N° 4, Paris.
- Blanco, Roberto (2005), *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Castorina, Emilio (2004), “La riforma del Titolo V della Costituzione”, *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato*, N° 14, Roma, <http://www.federalismi.it>.
- Chantebout, Bernard (1991), *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin.
- Craig, Paul (2005), “Pouvoir exécutif et pouvoir législatif au Royaume-Uni”, en *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, N° 19, Paris.
- Currie, Iain y De Waal, Johan (2001), *The New Constitutional and Administrative Law*, Cape Town, Juta.
- Dafflon, Bernard (2006), “The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice”, en *Handbook of Fiscal Federalism*, E. Ahmad y G. Brosio (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Delpérée, Francis (2000), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant.
- Devenish, George (1998), *A Commentary on the South African Constitution*, Durban, LexisNexis.

- Domergue, Isabelle (2002), “Pour ou contre le droit à l’expérimentation”, en *Regards sur l’Actualité*, N° 286, Paris.
- Entrena, Rafael (2001), [Comentarios a varios artículos], en *Comentarios a la Constitución*, F. Garrido ...[et al] (eds.), Madrid, Civitas.
- Finot, Iván (2001), “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, Santiago, Naciones Unidas, ILPES, CEPAL (Serie Gestión Pública; N° 12).
- Font i Llovet, Tomás (2006), “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, en *La estructura territorial del Estado*, AA. VV., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Foro; N° 6).
- Frier, Pierre-Laurent (2003), “Le pouvoir réglementaire local: force de frappe ou puissance symbolique?”, en *L’Actualité Juridique-Droit Administratif*, N° 11, Paris, pp. 559-563.
- García, Fernando (2003), “La segunda descentralización”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Cuadernos y Debates; N° 148).
- García De Enterría, Eduardo (2002), *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas.
- Garrido, Fernando (2001), [Comentarios a varios artículos], en *Comentarios a la Constitución*, F. Garrido ...[et al] (eds.), Madrid, Civitas.
- Gordillo, Agustín (1998), *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo. Tomo 1.
- Hart, Herbert (1997), *The Concept of Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Hennecke, Hans-Günter y Ruge, Kay (2004), en *Kommentar zum Grundgesetz*, B. Schmidt-Bleibtreu y F. Klein (eds.), München, Luchterhand Verlag.
- Hertzog, Robert (2003), “L’ambiguë constitutionnalisation des finances locales”, en *L’Actualité Juridique-Droit Administratif*, N° 11, Paris, pp. 548-558.
- Hesse, Konrad (1991), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag.
- Hofmann, Hans (2004), en *Kommentar zum Grundgesetz*, B. Schmidt-Bleibtreu y F. Klein (eds.), München, Luchterhand Verlag.
- Isensee, Josef (1990), *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag (Band IV).
- Jestaedt, Matthias (2004), en *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, J. Isensee y F. Kirchhof (eds.), Heidelberg, C. F. Müller Verlag.
- _____ (2006), en *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann y A. Voskuhle (eds.), München, C. H. Beck.
- Jones, Timothy y Williams, Jane (2004), “Wales as a Jurisdiction”, en *Public Law*, London, pp. 78-101.
- Jordana, Jacint (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: perspectiva institucional”, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Documentos de Trabajo).
- _____ (2004), “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”, en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Ricard Gomá y Jacint Jordana (eds.), Barcelona, Fundació CIDOB.
- Kelsen, Hans (1927), “Die Bundesexekution”, en *Festgabe für Fritz Fleiner zum 60: Geburtstag*, Tübingen, J. C. B. Mohr Verlag.
- _____ (1993), *Allgemeine Staatslehre*, Vienna, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.
- Kirchhof, Ferdinand (2004), “Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?”, en *Deutsches Verwaltungsblatt*, N° 16, Köln, pp. 977-985.
- La Documentation Française (2006), “Collectivités locales et contrôle de l’État”, Paris, La

- Documentation Française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers>.
- Lerche, Peter (2007), en *Grundgesetz*, T. Maunz y G. Dürig (eds.), München, C. H. Beck.
- Máiz, Ramón ...[et al] (2002), “La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales”, en *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, J. Subirats y R. Gallego (eds.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Academia; N° 17).
- McEldowney, John (2002), *Public Law*, London, Sweet and Maxwell.
- Moreau, Jacques (ed.) (1995), *Droit public*, Paris, Economica. Tomo 1.
- Olson, Mancur (1986), “Toward a More General Theory of Government Structure”, en *American Economic Review*, Vol. 76 N° 2, Pittsburgh, pp. 120-125.
- Ortega, Luis (2006), “La interiorización autonómica del régimen local”, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, AA. VV., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Colección Foro: La Estructura Territorial del Estado; N° 6).
- Pactet, Pierre (1999), *Institutions politiques: droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin.
- Page, Alan y Batey, Andrea (2002), “Scotland’s Other Parliament: Westminster Legislation about Devolved Matters in Scotland since Devolution”, en *Public Law*, London, pp. 501-523.
- Parejo, Luciano (2005), “La reforma estatutaria y organización territorial del Estado”, en *La reforma del Estado Autonómico*, AA. VV., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Cuadernos y Debates; N° 166).
- Requejo, Ferrán (1999), “La acomodación federal de la plurinacionalidad: democracia liberal y federalismo plural en España”, en *Asimetría federal y Estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Enrique Fossas y Ferrán Requejo (eds.), Madrid, Trotta Editorial.
- Rolla, Giancarlo (2002), “La distribución competencial entre los distintos entes territoriales autónomos en Italia a raíz de la reforma constitucional del 2001”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Ruffert, Matthias (2006), en *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann y A. Voskuhle (eds.), München, C. H. Beck.
- Sannwald, Rüdiger (2004), en “Kommentar zum Grundgesetz”, B. Schmidt-Bleibtreu y F. Klein (eds.), München, Luchterhand Verlag.
- Schmitt, Carl (1995), *Staat, Grossraum, Nomos: Arbeiten aus den Jahren 1916-1969*, Berlin, Duncker and Humblot.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1981), *Bundesgesetze und Gemeinden*, Stuttgart, Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag.
- Simmel, Georg (1995), “Soziologie des Raumes”, en *Aufsätze und Abhandlungen 1901-1908*, Frankfurt, Suhrkamp (Band I).
- Stein, E. y Frank, G. (2002), *Staatsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Tschannen, Pierre (2007), *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern, Stämpfli Verlag.
- Turpin, Colin (2002), *British Government and the Constitution*, London, Butterworths.
- Urenda, Juan Carlos (2005), *Bases para construir las autonomías departamentales*, Santa Cruz, ILDIS; La Razón; Comité Pro Santa Cruz; Fundación Libertad, Democracia y Desarrollo.
- Von Unruh, Georg-Christoph ...[et al] (2003), *Grundkurs Öffentliches Recht*, München, Luchterhand Verlag.
- Weber, Max (2005), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt, Zweitausendeins.
- Wolff, Hans ...[et al] (1987), *Verwaltungsrecht II*, München, C. H. Beck.

Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional*

Alfred Vernis y Xavier Mendoza

Introducción

En los países occidentales, el papel del Estado contemporáneo ha ido evolucionando a medida que ha cambiado la sociedad y el mercado. En cada país, el péndulo de la historia ha empujado a veces al Estado a ejercer un papel central, y otras a situarse en un segundo plano. No ha sido pues una evolución lineal. Ahora bien, de todas estas oscilaciones el rol del Estado ha salido reforzado (Evans ...[et al], 1985; Weiss, 1997; Fukuyama, 2004).

Nos encontramos en un mundo globalizado donde cada vez más son necesarias instituciones supraestatales que sólo se pueden construir a partir de Estados modernos, eficaces y eficientes. Estados con capacidad institucional para actuar y relacionarse con los diferentes actores que conforman la sociedad. Y, para ello, es importante conceptualizar una acción autónoma del Estado, independiente de la del mercado y la sociedad civil. El eje central de este artículo es tratar de definir este nuevo Estado, que viene a suceder a lo que hemos conocido durante más de medio siglo como el Estado del bienestar. Una nueva institución que hereda los aprendizajes del Estado liberal de Derecho y del Estado del bienestar y que hemos llamado Estado relacional. El Estado relacional viene emergiendo desde mitad de los años 80, a partir de la llamada crisis del Estado del bienestar, y se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello comporta (producción y difusión de información, concienciar a la sociedad de sus responsabilidades, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza relacional de su actividad en su principal atributo de identidad (Mendoza, 1991: 109-120; Mendoza, 1995: 29-41).

Imaginemos por un momento una historia cuya música puede sonar conocida a los directivos públicos de los países desarrollados. Toni Serra es el gerente de los servicios sociales del ayuntamiento de una ciudad mediterránea de poco más de millón y medio de habitantes. Una ciudad moderna y cosmopolita, que afronta la primera década del siglo XXI con cierta preocupación debido a la desaceleración económica y los efectos del cambio climático. Pero al protagonista de nuestra historia, lo que le quita el sueño es el envejecimiento de la población de la ciudad, en la que los mayores de 65 años ya representan el 25% de la población, y donde en 20 años los mayores de 80 años serán más del 10% del total de habitantes de la ciudad.

Toni Serra y su equipo están diseñando toda una serie de políticas públicas, con su correspondiente despliegue de servicios, que contempla medidas como, por ejemplo: la preparación de una jubilación activa por parte de las empresas y comercios de la ciudad a los trabajadores mayores de 55 años; o la contratación y formación de población inmigrante en origen para atender las necesidades de dependencia de la población; o la construcción y gestión de pisos tutelados en diferentes barrios de la ciudad; o el fortalecimiento institucional de una serie de organizaciones no lucrativas para que puedan realizar programas de voluntariado para cubrir el aislamiento y la soledad de determinadas personas mayores, sin o con poca familia y amigos.

Serra y su equipo son conscientes de que todas estas políticas que están diseñando necesitan la implicación de una serie de actores, y que no sirven exclusivamente mecanismos tradicionales de subcontratación de servicios para la activación de estas políticas y prestaciones. Por ejemplo, ¿cómo va

a activar la implicación de las empresas y comercios de la ciudad para que cooperen en una política de preparar a sus empleados para una jubilación activa? Mediante un contrato municipal esto no lo va conseguir, y si trata de hacer una ley, su implementación será realmente muy difícil, sino imposible. Toni Serra tendrá que ejercer de emprendedor y empezar a buscar otras aproximaciones. Quizás puede acordar con empresas descuentos en algún impuesto municipal si éstas presentan y ejecutan un plan para que sus empleados preparen una jubilación activa. Al mismo tiempo, llegar a acuerdos con centros deportivos públicos y privados para que ofrezcan descuentos y cursos a estos trabajadores. Y, también, diseñar eventos lúdico-deportivos para que estas personas se encuentren.

En el ejemplo que introduce este artículo, Toni Serra deja de ser un directivo público que ejecuta políticas públicas a través de los mecanismos que existen en su ayuntamiento, para convertirse en un diseñador de políticas públicas y un tejedor de relaciones para tratar de que éstas se lleven a la práctica con la eficacia y eficiencia necesarias, pero también con la celeridad que la nueva situación requiere. Para poder hacer estas nuevas funciones, nuestro gerente de servicios sociales no sólo necesita tener nuevos instrumentos y herramientas que le ayuden en su cometido, sino también necesita un modelo conceptual que enmarque este nuevo rol que su institución pública está asumiendo. Para que las interrelaciones que él y su institución establezcan, se entiendan por la totalidad de actores, y se realicen dentro de los principios de legalidad, equidad, imparcialidad e igualdad de cualquier intervención pública, es necesario conceptualizar este nuevo papel de las instituciones públicas.

Echebarría (2000) reivindicaba “la relevancia y la utilidad de la vieja categoría de la reforma administrativa” para entender las transformaciones que ha sufrido el Estado contemporáneo. Precisamente, la “mayoría de edad” de la reforma administrativa era defendida por Caiden (1991). Sin embargo, esta expresión fue desplazada por la fuerza del concepto de la “nueva gestión pública” (Dunleavy y Hood, 1994). La aproximación al Estado relacional va más allá de esta corriente de la “nueva gestión pública”. No se trata sólo del desarrollo de la dimensión ejecutiva del *management* público y la introducción de mecanismos de mercado, sino que el Estado relacional pretende dar una nueva lógica al rol del Estado y sus funciones. De hecho, desde la nueva gestión pública se han visto estas carencias y se han acuñado conceptos como “whole-of-government” (Christensen y Lægreid, 2007) o “collaborative public management” (Agranoff, 2006; McGuire, 2006).

En este mismo sentido, Spicer (2004) llama la atención sobre la importancia de una aproximación más filosófica e histórica de la investigación sobre las administraciones públicas, algo que el autor sugiere que no han hecho los teóricos de la “nueva gestión pública” dada la tradición que los inspira. De hecho, el concepto de Estado viene más de la tradición alemana, de Marx y Weber, que de la anglo-americana. Y es esta última tradición la que ha dominado en la literatura de gestión y gobierno público en las tres últimas décadas.

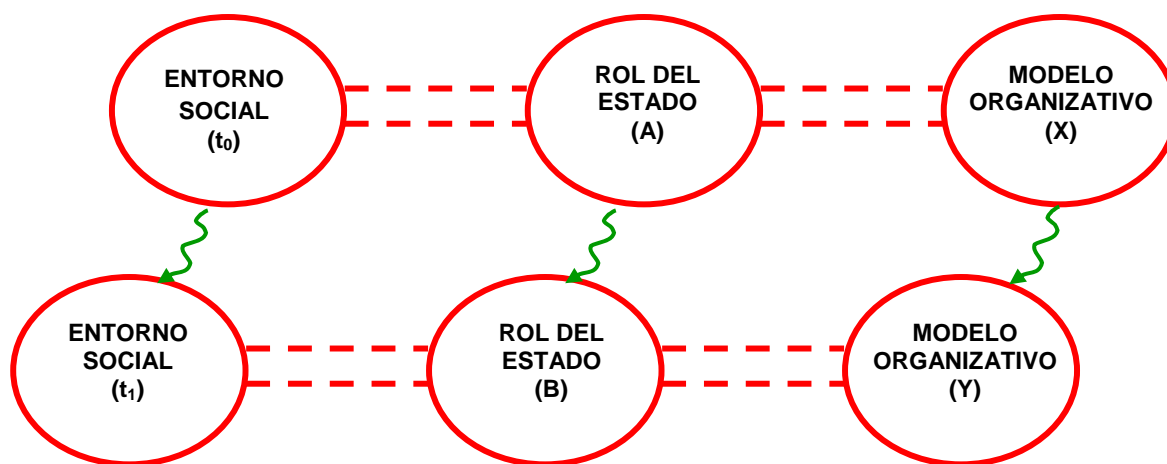
Es verdad que tratar de ponerse de acuerdo en cómo denominar el nuevo Estado que ha ido emergiendo en los últimos treinta años no es una cuestión baladí. En cada parte del mundo encontraremos diferentes matices. Schedler y Proeller (2007) señalan que la mayoría de los académicos que investigan sobre administración y gestión pública coincidirían en que “hay una conexión entre la cultura de un país o región, y la forma que la gestión en la administración pública está estructurada y trabaja”. Como analizaremos en el artículo, hay diferentes paradigmas para aproximarse al rol del Estado del siglo XXI, todos muy influenciados por la cultura de la administración pública de sus actores.

Ahora bien, en la literatura encontramos ya esfuerzos muy importantes en la dirección que apuntamos. Bresser Pereira (2004) y Bresser Pereira y Cunill (1998) han hecho aportaciones fundamentales en esta senda, muy en la línea de lo que empezamos a desarrollar a mitad de los 90 (Mendoza, 1991 y 1995; Vernis, 1996 y 2000). Dice Bresser Pereira (2004): “un nuevo Estado social-

liberal y republicano está emergiendo como respuesta a los retos que plantea la globalización y la crisis del Estado social-democrático”. Otros, como Pierre y Peters (2000), señalan que mientras en los análisis anteriores el Estado era el actor central, en los nuevos la relación Estado-sociedad es el *focus*. Kooiman (2003) acuñó la idea de “gobernanza interactiva” para referirse a la diversidad y las dinámicas de las interacciones que se producen al gobernar las sociedades contemporáneas. Anteriormente, el mismo autor había puesto la atención en la idea de “interacciones con un carácter co-público-privado, enfrente de una perspectiva gubernamental de hacerlo solo” (1993).

Nuestra tesis central (tal como muestra la Figura 1) consiste en que el rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente; y que, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de administración pública.

Figura 1
Relación entorno social, rol del Estado y modelo organizativo



Esta perspectiva de análisis pone de manifiesto que difícilmente podremos llegar a comprender la lógica de las transformaciones del sector público si sólo nos centramos en los cambios que se están produciendo en su configuración organizativa. Por el contrario, comprender dicha lógica exigirá, en nuestra opinión, incorporar al análisis los cambios económicos, sociales y políticos más significativos y establecer cómo éstos afectan al rol que el Estado desempeña en las sociedades desarrolladas.

Naturalmente, la evolución del Estado del bienestar no fue lineal; se construyó sobre los modelos de Estado anteriores: el Estado absolutista y el Estado liberal. Al mismo tiempo, su evolución fue diferente en cada país, adoptando diferentes modalidades dependiendo de la historia, el entorno, etc. Lo mismo ha sucedido en el Estado relacional.

Este artículo tratará, en primer lugar, de dar algunas claves para comprender la llamada “crisis” del Estado del bienestar. A continuación nos aproximaremos a las diferentes formas en que se ha tratado de conceptualizar el “nuevo” Estado del siglo XXI, para, a continuación, presentar el modelo del Estado relacional que se basa en la corresponsabilidad y el emprendurismo. Por último, presentaremos lo que consideramos son los grandes desafíos que existen para construir un Estado y una administración pública relacionales.

1. El sector público hoy: algunas claves para comprender la “crisis” del Estado del bienestar

Al directivo público de nuestra historia, Toni Serra, le enseñaron en un curso de gestión pública aquella máxima que puso de moda el vicepresidente norteamericano Al Gore (1993): “hacer más con menos”. Serra no sabe si esto es consecuencia de la llamada “crisis” del Estado del bienestar o de la necesidad de los académicos de inventar cada día nuevos conceptos. A Serra lo que realmente le preocupa es que, con el poco presupuesto asignado a su departamento, tiene que hacer verdaderos “milagros” para atender las necesidades mínimas de las personas mayores de su ciudad, y en un ambiente contrario a la gestión pública. Si atendemos a los resultados de los últimos años del Edelman Trust Barometer (2005 y 2007), Serra tiene motivos para preocuparse. La confianza de los 1.500 líderes de opinión que conforman la encuesta deja a las administraciones públicas como las instituciones que les merecen menos confianza, por detrás de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación.

En definitiva, para muchos de los ciudadanos y de los medios de comunicación occidentales, el modelo del Estado del bienestar entró en “crisis” a principios de los ochenta por la sencilla razón de que no podíamos pagarlo. En nuestra opinión, las auténticas causas de la crisis están relacionadas con la manera en que históricamente se ha construido el Estado del bienestar y con la nueva realidad económica internacional, siendo la incapacidad financiera del Estado el resultado o expresión de las mismas. Pasemos, pues, al análisis de dichas causas (Mendoza, 1995).

El Estado del bienestar nace como un Estado intervencionista. La radical separación entre Estado y sociedad propugnada por el Estado liberal será fuertemente cuestionada. En primer lugar, porque el supuesto automatismo regulador de la economía en que se basaba el sistema liberal demostró reiteradamente su incapacidad para evitar que se produjeran graves crisis económicas, siempre acompañadas de elevados costes sociales. Y en segundo lugar, porque la democratización de las instituciones representativas comportó la exigencia de que la igualdad formal ante la ley tuviera una plena efectividad social y económica.

Tras la Segunda Guerra Mundial se produce, tanto en el plano de los valores colectivos como en el de las ideas, un refuerzo de la legitimidad de la intervención del Estado en la sociedad. Por una parte, se produce un amplio consenso social en torno a la idea de que es preciso avanzar hacia una sociedad más justa y de que corresponde al Estado garantizar una distribución más equitativa de los bienes económicos y culturales, universalizando el acceso a los mismos. Por otra, el éxito de las políticas keynesianas, que consiguen vencer uno de los grandes males del sistema capitalista -las crisis cíclicas de la economía-, tendrá, en el plano de las ideas, un efecto legitimador de la bondad de la intervención pública. Efecto que se verá reforzado, a lo largo de los años 50, por los trabajos de economistas que, como Paul Samuelson, demostrarán la existencia de “fallos del mercado”, poniendo de manifiesto que sus mecanismos no son capaces de producir los “bienes públicos” de carácter colectivo que toda sociedad precisa para su desarrollo. Como resultado de todo ello, el Estado dejará de limitarse a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado y pasará a regular, de manera decisiva, el sistema social.

Si pasamos a considerar la manera en que se ha construido el Estado del bienestar, podemos constatar que ésta ha sido guiada por una serie de *premisas*, por lo general implícitas, que han condicionado poderosamente la práctica política y administrativa. En primer lugar, se ha mantenido la separación de los ámbitos público y privado, que asumen responsabilidades diferentes, si bien a diferencia del Estado liberal no se ha tratado de una separación estricta, puesto que se otorga una clara primacía al Estado. En esta concepción, lo “público”, entendido como la búsqueda del interés general, se considera patrimonio exclusivo del Estado.

La segunda premisa ha sido la creencia, mantenida durante mucho tiempo, en la bondad intrínseca de la intervención pública y en la capacidad del Estado para resolver por sí solo los diferentes problemas sociales. El Estado del bienestar se ha presentado ante la sociedad como un Estado omnipotente,

concedor de los problemas y de sus soluciones, que asume la responsabilidad de resolver prácticamente la totalidad de los problemas sociales, los *que hace suyos*. No es de extrañar, pues, que la autosuficiencia y el paternalismo sean notas que se hayan asociado con el Estado del bienestar, al que significativamente también se ha llamado Estado Providencia.

La tercera premisa consiste en la convicción de que la producción directa por el Estado era y sigue siendo la mejor garantía y la manera más adecuada de hacer llegar a todos los ciudadanos los bienes considerados socialmente “preferentes” (como la sanidad, la educación o la cultura). Así, en la mayoría de los países europeos, plantear la provisión de un determinado servicio público ha significado de manera automática que su prestación debía ser realizada por una organización pública. Conviene subrayar que detrás de esta opción político-organizativa, que ha comportado un fuerte crecimiento del empleo público, se esconde una clara desconfianza hacia la sociedad civil y el mundo empresarial, a los que, por lo general, no se reconoce la motivación o la capacidad suficientes para participar en la prestación de los servicios públicos.

La consecuencia que se deriva de las premisas anteriores es que la *única* manera de dar respuesta a unas necesidades sociales siempre crecientes no será otra que disponiendo de más y más recursos públicos. Como recientemente denunciaba el economista y profesor español Fuentes Quintana, para muchos de nuestros políticos “gobernar es gastar”. Es decir, creer que la capacidad de gobierno depende directa y proporcionalmente del presupuesto del que se dispone.

No nos debe extrañar, pues, que bajo la presión social se haya producido una dinámica de *expansión permanente* del sector público que ha ido acumulando sin cesar nuevas responsabilidades y tareas, lo que se ha traducido en un significativo aumento de la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto (PIB). En el caso español, la financiación de este fuerte crecimiento del gasto público (que en 1975 equivalía al 25% del PIB, y en 1995 alcanzó el 49%) se ha realizado, al igual que en otros países europeos, mediante un sostenido y significativo aumento de la presión fiscal, combinado con el recurso continuado al déficit público, lo que ha comportado un fuerte crecimiento de la deuda pública.

Esta construcción acumulativa e incrementalista del Estado del bienestar sólo es viable financieramente y soportable socialmente en un contexto de crecimiento económico sostenido. De hecho, hasta los años 70, el eje de la política económica de los gobiernos socialdemócratas europeos fue favorecer las políticas de crecimiento y de plena ocupación. Sólo así se podían aplicar políticas fuertemente redistributivas que permitiesen aumentar el nivel de bienestar del conjunto de la sociedad, y en especial de sus capas más débiles.

Las premisas con las que se ha procedido a construir el Estado del bienestar en muchos países europeos presentan serias limitaciones que a lo largo de la década de los 80 se han hecho patentes, limitaciones que han acabado provocando la *crisis* del modelo. Estas limitaciones se traducen en un doble cuestionamiento del Estado del bienestar: por una parte, a su viabilidad económica y, por otra, a su eficacia social.

En cuanto a la primera cuestión, la viabilidad económica del Estado del bienestar, quisiéramos resaltar dos hechos que consideramos fundamentales. En primer lugar, el incremento de la presión fiscal tiene un límite, más allá del cual se corre el riesgo de ruptura del *pacto social* que subyace al Estado del bienestar (las clases medias y altas aceptan una presión fiscal significativa a cambio de que el Estado garantice la estabilidad social). El denominado “malestar fiscal” que desde hace años y de manera creciente sienten las clases medias en las democracias avanzadas constituye una poderosa señal de que el gasto público no puede seguir creciendo indefinidamente.

En segundo lugar, la internacionalización de la economía constituye un hecho determinante que pone en entredicho, de una manera radical, el incrementalismo característico del Estado del bienestar. La internacionalización tiene un significado muy concreto: los niveles de bienestar de una sociedad pasan a

depender de manera creciente de la capacidad de su economía para competir en los mercados internacionales. En este nuevo contexto, la actuación de los poderes públicos constituye un factor de primer orden en la determinación tanto del nivel de competitividad externa de la producción de un país como del grado de atractivo que éste ofrece a las empresas internacionales para que se localicen en su territorio.

Presionados por esta nueva realidad, los gobiernos se han visto obligados a reorientar las prioridades de la política económica y a redimensionar el sector público. Así, se produce una renuncia al empleo de políticas artificiales de crecimiento y creación de empleo a corto plazo, que son reemplazadas por políticas orientadas al mantenimiento y mejora de la competitividad, cuyos efectos sobre el crecimiento y el empleo tardan más en producirse pero son más duraderos. En el caso europeo, hemos de tener presentes las exigencias derivadas de la Unión Económica y Monetaria, que comportan un estricto control del déficit y del endeudamiento público de períodos anteriores. El caso español es ilustrativo de este cambio de tendencia. Así, mientras que en 1995 el gasto público alcanzó el 45% del PIB, en el año 2004 se situó en el 39% del PIB.

En cuanto a la segunda cuestión, la relativa a la eficacia social, subrayaremos tres críticas que afectan de manera muy directa a las propias bases de legitimidad del Estado del bienestar, es decir, a su capacidad para producir resultados que incrementen el nivel de bienestar de una sociedad. En el Estado de bienestar, las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, el principio de legalidad y la regularidad procedimental, ya no serán suficientes por sí mismas. Para legitimar su actuación ante la sociedad, el Estado del bienestar deberá ser capaz de integrar el principio de legalidad con los principios de eficacia y eficiencia (Mendoza, 1995).

El primer aspecto a considerar, tal como ha puesto de manifiesto la OCDE, es la baja *receptividad* que las organizaciones públicas exhiben ante las demandas de los ciudadanos, y que explica la amplia insatisfacción social existente en la mayoría de los países desarrollados ante el funcionamiento de los servicios públicos. La OCDE (1988), en su conocido informe *La Administración al servicio del público*, identifica las cuatro características que definen una Administración *receptiva*: a) que sea comprensible, b) que responda a las necesidades reales de los ciudadanos considerándoles como *clientes* de la Administración, c) que sea accesible, y d) que estimule una participación activa.

Esta situación ya había sido diagnosticada muchos años antes por la teoría de la elección pública (*public choice*), que tanta influencia política y científica ha tenido en la última década. Autores como Buchanan, Tullock o Niskanen pusieron de manifiesto en los años 70 que las organizaciones públicas, al carecer de los incentivos y las sanciones que proporciona el mercado, no se sienten estimuladas a mejorar la calidad de los servicios que prestan ni a incorporar la perspectiva de los *clientes* en sus procesos decisionales y productivos. Además, al carecer de presiones competitivas, éstas tienden a expandirse sin control, en el único beneficio de sus propios miembros. En resumen, estos autores elaboran una teoría de los “fallos del gobierno” -en contraposición a la teoría de los “fallos del mercado”- que cuestiona abiertamente la supuesta bondad intrínseca de la intervención pública y la capacidad de las organizaciones públicas para prestar eficaz y eficientemente los servicios públicos.

Un segundo elemento de crítica a la eficacia del Estado del bienestar es el que señala la *desresponsabilización* que éste crea en la sociedad. Fenómeno que se hace más ostensible en el ámbito de las políticas sociales dirigidas a los segmentos más débiles de la sociedad. Así, se denuncia el hecho de que estas políticas, en ocasiones, desincentivan a los individuos a tomar la iniciativa en la solución a sus propios problemas (que se espera se resuelvan desde el Estado) a la par que incrementan la dependencia de la sociedad respecto del Estado.

Por último, la persistencia crónica de muchos problemas sociales (como, por ejemplo, la falta de vivienda a precios asequibles, el deterioro medioambiental o la inseguridad ciudadana) muestra la

impotencia del Estado, que se ve incapaz de resolverlos por sí solo, defraudando ampliamente las expectativas de la sociedad, que él mismo había creado.

En síntesis, la “crisis” del Estado del bienestar está estrechamente relacionada con las premisas que históricamente han guiado su construcción. Si queremos preservar sus valores y la noción misma de una *sociedad de bienestar*, deberemos realizar un masivo esfuerzo de innovación social que permita la “reinención” de la administración pública y de la manera de gobernar.

2. Diferentes aproximaciones conceptuales al “nuevo” Estado del siglo XXI

El gestor público de nuestra historia, Toni Serra, va más allá de lo que Beveridge consideraba que era la función del Estado del bienestar, esto es, combatir a los “cinco gigantes”: la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la desocupación (Bentley y Wilsdon, 2003; Giddens, 2007). La perspectiva de Beveridge ya no sirve en el siglo XXI, y seguramente es necesario hablar de bienestar en sentido “positivo” (Giddens, 2007). Serra está preocupado en cómo desde un ayuntamiento se puede co-crear este bienestar positivo con los interesados, y para ello está convencido que necesita la colaboración de otras organizaciones públicas y privadas. La administración pública de nuestro directivo público desborda las fronteras tradicionales de lo que conocemos como Estado del bienestar.

No es que haya consenso en buscar un nuevo nombre para el rol que ejerce el Estado en el siglo XXI. Para algunos autores ya les está bien seguir utilizando la terminología de Estado del bienestar, y a partir de aquí tratan de analizar los ajustes que hay que hacer al modelo (Esping-Andersen y otros, 2002; Glennerster, 1999). Modelo o modelos, porque desde el clásico trabajo de Esping-Andersen (1990) ya nadie se atreve a hablar de una única forma del Estado del bienestar. Además, a los tres modelos de Esping-Andersen se le ha añadido el modelo mediterráneo (Ferrera, 1995). Algunos, como Hemerijck (2002), sostienen que la pregunta no es qué nueva organización del bienestar es necesaria, sino “qué políticas son posibles y justas” dadas las diferencias entre los modelos de bienestar existentes.

Hay una serie de autores que precisamente con la crisis del Estado del bienestar comenzaron a investigar en profundidad el nuevo rol de las administraciones públicas y la relación entre lo público y lo privado. Investigadores anglosajones empezaron a hablar de la economía mixta (Austin y Hasenfeld, 1985), partenariados público-privados (Kramer y Grossman, 1987), el Estado en la sombra (Wolch, 1990), los cuasimercados (Le Grand, 1991) o el Estado subcontratista (Smith y Lipsky, 1993). Estos primeros investigadores no buscaban una nueva conceptualización del Estado, sino más bien analizar sus nuevas formas de actuar, más cercanas al mercado, por lo que algunos hablaron de la “privatización del Estado” (Savas, 2000). La mayoría de estos análisis estaban enfocados en la relación entre administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

También ha existido una parte de la academia que se ha dedicado a estudiar la relación entre las administraciones públicas y las empresas, lo que se conoce en el mundo anglosajón como la “*business government relations*”. Los trabajos pioneros de Keohane y Nye (1972) introdujeron los conceptos de relaciones y actores transnacionales. Desde entonces, las empresas multinacionales han crecido en poder e influencia, y su relación con los Estados es también determinante para entender el nuevo rol que estos han de asumir en el siglo XXI (Donahue y Nye, 2002).

Para simplificar y no desbordar al lector con las abundantes nominaciones existentes, hemos agrupado las aproximaciones conceptuales en cuatro paradigmas. Cuando escribimos la primera versión del Estado relacional (Mendoza, 1991), estos paradigmas aún estaban emergiendo.

El paradigma de la “facilitación”

Seguramente una de las denominaciones que ha tenido más éxito ha sido la del “Estado facilitador”

(“the enabling State”) (Gilbert, 1989, 2002 y 2005). Gilbert resume como la característica más importante del Estado del bienestar “el énfasis en el acceso universal a beneficios públicos proveídos por el Estado, que ofrecen a la ciudadanía una fuerte protección de derechos sociales y laborales”. La característica del Estado facilitador, en cambio, es que “enfatisa una aproximación orientada al mercado que se centra en los beneficios que promueve la participación en el trabajo y la responsabilidad individual”. Gilbert ha enfatizado la orientación al mercado del Estado facilitador dando importancia a la subcontratación de servicios, los tickets (*vouchers*) o efectivo (*cash*), la introducción del pago por servicio (*fee for service*), incentivos fiscales e introducción de legislación específica para evitar el incremento continuado del gasto público. En definitiva, un Estado cuyo rol es “proveer de una protección social a través de un apoyo público a responsabilidades privadas” (Gilbert, 2005).

El británico A. Giddens (2007: 134) prefiere hablar de un “Estado garante” que “trata de influir en los resultados para favorecer el interés público o incluso, en ocasiones, para garantizarlos”, frente a un Estado facilitador que “emplea la inversión social en la medida de lo posible para ayudar a que las personas se ayuden a sí mismas”. A diferencia de la aproximación más norteamericana de Gilbert, Giddens, desde Europa, reivindica un Estado que trata de empoderar a la ciudadanía, pero que también proporciona un marco de garantías, como por ejemplo un salario mínimo. Para Giddens, los servicios públicos deberían ser “tan receptivos” a las necesidades de aquellos y aquellas a quienes sirven como lo son las empresas privadas.

En esta misma dirección podríamos incluir las propuestas de Field (1996) acerca del “*stakeholder welfare State*”, y de Lind (1992) y Weiss (1997) respecto del “*catalytic State*”.

El paradigma de la “adaptación”

Una aproximación interesante, muy desde la práctica, es la de Bentley y Wilsdon (2003), quienes han conceptualizado lo que denominan el “Estado adaptativo”. Un Estado que tiene que ofrecer mayor flexibilidad para satisfacer las necesidades individuales de las personas y que, siguiendo a Moore (1995), se tiene que preocupar de nuevas formas de crear valor público. Para Bentley y Wilsdon esto significa trabajar intraorganizacionalmente en las administraciones públicas, e interorganizacionalmente con otros actores privados. Introducen también la idea de la “personalización universal”, donde las administraciones públicas han de conseguir adaptar su apoyo a cada una de las necesidades y potencialidades de las personas. Para estos autores, la pregunta relevante a hacerse es: ¿cómo el sistema en su totalidad puede ser más que la suma de sus partes?

Es verdad que hay otros autores que han profundizado también en estas ideas. Por ejemplo, Pierre y Peters (2000) reflexionan sobre la necesidad de un nuevo modelo de intercambio entre el Estado y su entorno, y para ello citan la necesidad de que exista la capacidad del Estado para un “proceso institucional de aprendizaje continuo” y de “capacidad de adaptación”.

Cercana a la idea de adaptación es la idea de “Estado activo”. F. Vandenbroucke (2002) explica que el gobierno belga acuñó en 1999 la expresión “Estado del bienestar activo” para reflejar tres ideas centrales: 1) un Estado de gente activa, que permite a todo el mundo participar en la vida económica y social; 2) un Estado que provee atención a los que no pueden participar activamente; y 3) un “Estado inteligentemente activo”, refiriéndose a la forma en la que un gobierno tiene que manejar su política social.

Este pensamiento de una sociedad activa también la encontramos en “la tercera vía”, de Blair (1998): “las personas prosperarán mejor, con una sociedad activa y fuerte, donde sus miembros son conscientes de que tienen deberes hacia los otros como también para con ellos mismos”. Ideas que han desplegado Etzioni (1968 y 1998) y el propio Giddens (1994 y 1998).

El paradigma de la “gobernanza”

En la última década ha aparecido con fuerza en el escenario de la gestión pública el concepto de gobernanza. Uno de los elementos iniciales de esta discusión fue el libro coordinado por Kooiman (1993) “Modern Governance: New Government-Society Interactions”. Cuesta encontrar una definición generalizada del término, que hasta hace poco se utilizaba para acepciones bien diferentes, y que sea fácilmente comprensible. Para el propósito de este artículo, nos interesa la gobernanza que pone al Estado en el centro (Pierre y Peters, 2000), siendo conscientes que el concepto desborda el ámbito tradicional de la gestión pública.

Kooiman (2003) define la gobernanza como todas “las concepciones teóricas de gobernar”, y define gobernar como la totalidad de las interacciones públicas y privadas “dedicadas a solucionar problemas y crear oportunidades sociales”. Sitúa su perspectiva en lo que llama “gobernanza interactiva”. Aguilar (2008) define la gobernanza como “la acción de gobernar del gobierno”; la que realiza el gobierno para fines de dirección de la sociedad, que sin duda puede producir decisiones erróneas que ocasionan daños y costes. Esta perspectiva está pues interesada en el proceso de gobernar, y se pregunta sobre las reglas, las actividades, actores, resultados, etc. No está centrada en el rol del Estado moderno.

Para nuestra reflexión acerca del Estado relacional hay aspectos interesantes en esta perspectiva, donde un Estado “fuerte” no es algo que se deriva de una constitución, sino que pasa a ser algo “contextual y emprendedor” (Pierre y Peters, 2000). Las aproximaciones de la gobernanza que nos interesan son aquellas en las que el fortalecimiento institucional del Estado cobra nuevos bríos, y donde no sólo se mira el Estado hacia fuera, sino también hacia adentro.

El paradigma “republicano”

Bresser Pereira (2004) ha acuñado el término de “Estado republicano” para referirse al Estado que ha ido surgiendo en las últimas décadas. Un Estado que, según el autor, combina los aspectos positivos del liberalismo y el socialismo. En parte social porque continúa protegiendo los derechos sociales de las personas, y en parte liberal porque protege la libertad individual y utiliza más el mercado. Sostiene que “el Estado republicano es un régimen que está formado por ciudadanos comprometidos que participan con los políticos y los gestores públicos en gobernar”.

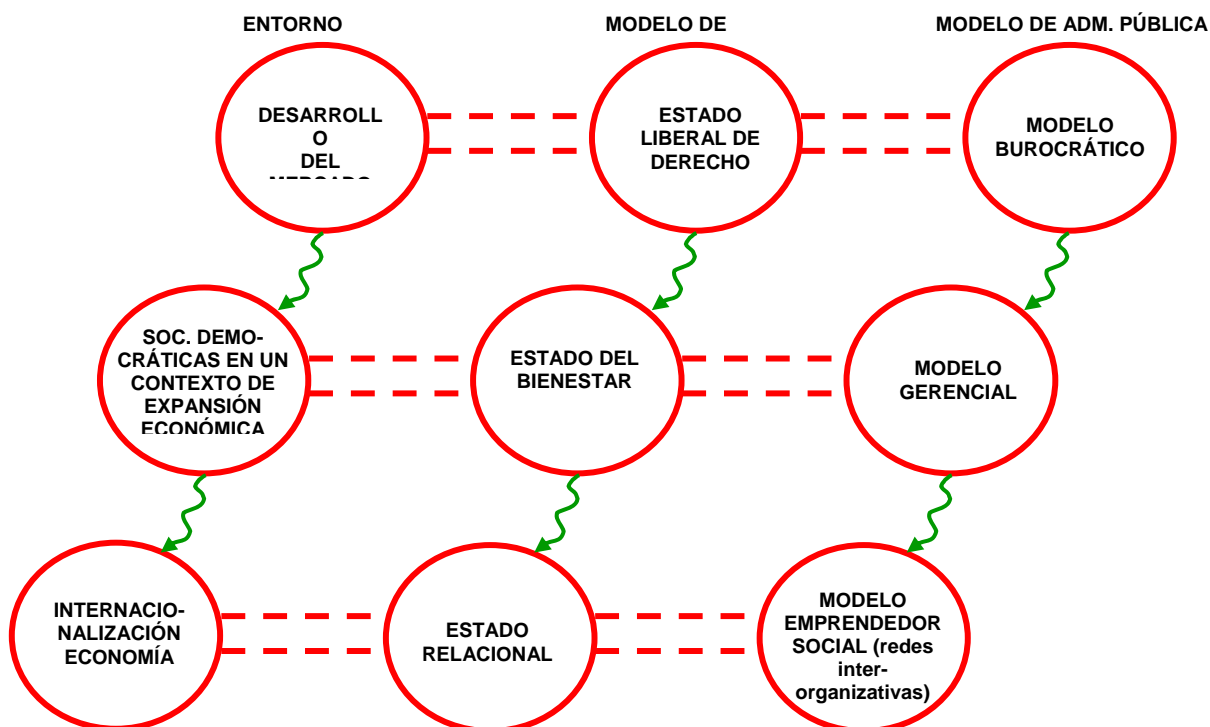
Este autor nos recuerda que el Estado es el único que tiene poder fuera de sí mismo, y este poder tiene asociado una serie de actividades que son exclusivas del Estado. Construye Bresser Pereira sobre sus trabajos anteriores, y presenta el Estado republicano conformado por tres categorías de actividades que les son exclusivas: 1) aquellas que son monopolio del Estado, como la definición de leyes, políticas públicas, políticas impositivas, mantenimiento del orden, etc.; 2) aquellas que no son monopolio, como la educación, salud, bienestar, medio ambiente, etc., aunque sí son exclusivas del Estado las políticas públicas en estas áreas; 3) por último, también es una actividad exclusiva del Estado la política económica (1998 y 2004). En resumen, el Estado republicano nos presenta un modelo de Estado social-liberal fruto de la evolución del Estado del bienestar, y con el que nuestra propuesta de Estado relacional guarda muchas similitudes, como enseguida veremos.

3. La búsqueda de un nuevo rol del Estado en las sociedades avanzadas: el Estado relacional como propuesta

Al principio del artículo, la introducción de un gestor público lidiando con una serie de problemas relacionales era para tratar de dar la máxima relevancia a la idea de tener un constructo de Estado compartido socialmente. Si la imagen generalizada es que el modelo del Estado de bienestar no sirve a la

sociedad en su conjunto ni al gestor público de nuestro ejemplo, necesitamos de un nuevo constructo que les permita atacar los retos de la sociedad contemporánea de una forma adecuada (ver Figura 2).

Figura 2
Relación entorno social, modelo de Estado y modelo de administración pública



En la actualidad asistimos a un intenso debate acerca de cuál debe ser el rol del Estado en las democracias avanzadas, debate que va mucho más allá de la cuestión del tamaño del sector público. Asimismo, nos encontramos en un período de intensa experimentación y búsqueda de *nuevas* maneras de dar respuesta a las necesidades y problemas sociales. Ya sea en el plano del discurso o en el del terreno de la acción, la búsqueda de un *nuevo* reparto de tareas y responsabilidades entre Estado y sociedad, distinto al del Estado del bienestar, aparece como el núcleo central de la cuestión.

El modelo del Estado relacional constituye una propuesta en esa dirección. Las innovaciones más significativas que se han producido en el ámbito de la gestión y las políticas públicas en las últimas décadas, especialmente aquellas que *rompen* con las premisas que han guiado la construcción del Estado del bienestar y tratan de superar sus limitaciones, constituyen el marco de referencia desde el que se formulan los contenidos del Estado relacional. Los diferentes paradigmas que hemos analizado en el apartado anterior han avanzado también en la dirección que proponemos.

Todo modelo es una versión simplificada e idealizada de la realidad; el del Estado relacional también lo es, con una particularidad: intenta explicar una realidad emergente, una realidad que, todavía hoy, sólo existe parcialmente y que, en gran parte, es sólo promesa de futuro. No es preciso, pues, insistir al lector que no se halla ante un modelo cerrado y acabado, sino ante una propuesta abierta que intenta estimular la reflexión y el debate.

La premisa de partida del Estado relacional es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es

que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente. Como afirma Crozier (1987), “el Estado moderno es un Estado modesto” que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad. La dicotomía público-privado ha llevado, históricamente, a identificar lo público con el Estado y lo privado con la sociedad civil. Sin embargo, ya existen diversos intentos de acabar con esta simplificación y defender que “el Estado es necesario, pero no el lugar sagrado monopolizador de lo universal, que lo público no se identifica con lo político y que la sociedad civil encierra de hecho y de derecho un fuerte potencial de universalismo y solidaridad” (Cortina, 1993: 150). Por tanto, es importante no asumir que un Estado fuerte supone una sociedad civil débil y, viceversa, que una sociedad civil fuerte supone un Estado débil. El corolario es la necesidad de estimular a los ciudadanos y a los diferentes colectivos a participar en la resolución de aquellos problemas sociales en los que están implicados de manera más directa. Algunos ejemplos lo ilustran con claridad.

Nadie cuestiona hoy en día que en la solución al problema del “fracaso escolar” las familias juegan un papel decisivo. Lo mismo sucede en la lucha contra la contaminación ambiental, en la que se considera imprescindible la toma de conciencia y el cambio de comportamientos de toda la sociedad. O en la cuestión de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades, en donde cambios como el modelo de “policía comunitaria” ponen de manifiesto la importancia de que la propia comunidad asuma un rol activo en un tema que tan directamente le afecta.

Los ejemplos anteriores ponen de relieve que la resolución de estos y otros muchos problemas sociales requiere que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde y en la que el Estado difícilmente podrá sustituirle. En este sentido, el Estado relacional sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la *corresponsabilidad*, dato ausente en las concepciones anteriores del Estado.

El término *corresponsabilidad* comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes; en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución; y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes. Plantear la relación entre Estado y sociedad en términos de corresponsabilidad significa, pues, abandonar la desconfianza propia hacia el Estado del bienestar y sustituirla por una actitud decidida de diálogo y cooperación. Por eso, en el Estado relacional los intereses colectivos dejan de ser considerados como patrimonio exclusivo del Estado, y la participación de la sociedad -principalmente a través de las asociaciones y las organizaciones de finalidad no lucrativa- se convierte en algo no sólo deseable sino también legítimo.

En un contexto pluralista, en el que el control jerárquico no es posible y la contestación y la crítica son legítimas, lo que estimula a la sociedad civil a colaborar con el Estado es el *grado de coincidencia en los objetivos* de una determinada política pública y en la manera de implementarla. Colaboración que se plasma en *proyectos comunes*, en los que ambas partes acuerdan los objetivos a alcanzar, aportan recursos para ello y, como consecuencia, asumen la corresponsabilidad por los resultados.

Un aspecto importante de esta *nueva* articulación, en clave de corresponsabilidad, entre los sectores público y privado es que el protagonismo corresponde a las necesidades sociales. El criterio para asignar las tareas y las responsabilidades no se establece con base en la naturaleza pública o privada de las organizaciones participantes, sino con base en su capacidad para dar respuesta de la forma más adecuada y efectiva a una determinada necesidad social. Lo importante ya no es el *quién* lo hace sino el *resultado* que se consigue. En este sentido, el político y el gestor *relacional* prefieren, responsablemente, “perder” protagonismo institucional, es decir, prefieren hacer con otros o incluso que sólo hagan otros, si con ello se gana en *eficacia social*.

El *principio de subsidiariedad*, que se proclama en el tratado de Maastricht de manera limitada al ámbito público, se extiende en el Estado relacional a la sociedad civil. Con ello no se afirma la

superioridad intrínseca de las organizaciones privadas frente a las públicas, ni lo contrario. Al abrir la posibilidad de que la sociedad civil y la iniciativa privada se incorporen a la satisfacción de las necesidades colectivas, el Estado relacional introduce también la *dimensión competitiva* en la relación entre los sectores público y privado. Cooperación y competencia dejan de ser aspectos excluyentes (como sucedía en el Estado del bienestar) y su integración pasa a afirmarse como condición necesaria para alcanzar la eficacia social.

La emergencia de los “nuevos servicios públicos”, resultado de los programas de reforma y modernización administrativa en el ámbito de los servicios personales y de manera muy destacada en el caso de la sanidad, es una prueba palpable de una nueva articulación entre los sectores público y privado que, en buena parte, obedece a una lógica *relacional*. La nota que caracteriza a los “nuevos servicios públicos” es el establecimiento de una *nueva* relación del Estado con los proveedores y con los usuarios.

La relación con los proveedores se ve modificada en un doble sentido como consecuencia de la separación de las funciones de provisión y de prestación de los servicios públicos. Por una parte, ello comporta la incorporación de organizaciones con finalidad no lucrativa y de la iniciativa privada. Y por otra, dicha incorporación va acompañada por la introducción de mecanismos concurrentes, lo que ha dado lugar a la creación de “cuasi-mercados”, “mercados sociales” o “mercados planificados” en los que participan, teóricamente en pie de igualdad, tanto las organizaciones públicas como las privadas.

En relación con los usuarios se busca fortalecer su posición frente a los proveedores de los servicios públicos a objeto de aumentar el grado de respuesta a sus demandas individuales (*receptividad*). Entre las medidas más frecuentes que se han aplicado para conseguirlo encontramos, en primer lugar, la aplicación del *marketing* a los servicios públicos y la implantación de estrategias de calidad de servicio, ambas con un importante impacto ideológico, pues el ciudadano deja de ser contemplado como un *administrado* y pasa a considerarse como *cliente* de la Administración, reconociéndole el “derecho” a ejercer una mayor influencia. En segundo lugar, destacan las medidas orientadas a permitir la libre elección de prestación y que están relacionadas, aunque no siempre, con la introducción de mecanismos concurrentes en la prestación de los servicios públicos.

Debe subrayarse que en la *nueva* relación del Estado con los usuarios de los servicios públicos se parte de la premisa de que éstos son personas suficientemente maduras como para asumir un mayor protagonismo en la prestación y el control de dichos servicios. A través de su participación activa se espera conseguir no sólo un mayor grado de satisfacción sino también hacerles corresponsables por el resultado obtenido.

Tal como se ha expuesto a lo largo de este apartado, la lógica *relacional* busca conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado. Desde esta perspectiva, la resolución de los problemas sociales no aparece *necesariamente* vinculada a la dinámica incrementalista del gasto público, típica del Estado del bienestar. Gobernar ya no es sinónimo de gastar, sino de capacidad de liderazgo y de consenso para movilizar los recursos, públicos y privados, existentes en una sociedad y dar así respuesta a las necesidades sociales.

El fomento del voluntariado social, la elaboración de planes estratégicos de ciudad y su empleo como foro de diálogo entre las distintas administraciones y los agentes económicos, la realización de campañas como “Barcelona, ponte guapa” que consiguieron movilizar importantes cifras de inversión privada en la rehabilitación de edificios y la mejora del paisaje urbano, las reformas del sistema sanitario realizadas en Cataluña y el País Vasco, las reformas de los centros históricos de muchas ciudades españolas, la promoción exterior de las pequeñas y medianas empresas, constituyen algunos ejemplos ilustrativos de *práctica relacional* que hace años se está dando en el caso español.

Todo ello configura un *protagonismo diferente* del Estado que, si bien aparece como un actor social más, está dotado de una dimensión específica y ocupa una posición privilegiada para asumir un rol de

liderazgo y dinamización de la propia sociedad. El Estado relacional se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello representa (producción y difusión de información, corresponsabilización de la sociedad, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí que convierta la naturaleza *relacional* de su actividad en su principal atributo de identidad.

En este sentido, la legitimidad de la actuación del Estado relacional se basa no sólo en el requisito inexcusable de legalidad, sino en los principios de eficacia social y corresponsabilidad, lo que viene determinado por su capacidad de interlocución y de apertura a los intereses sociales, por su capacidad para asumir el liderazgo y obtener resultados a través de otras organizaciones, por su transparencia en la articulación de los ámbitos público y privado, y por su modestia en asumir que el protagonismo corresponde a los objetivos colectivos perseguidos.

El modelo organizativo (en sentido amplio) que corresponde al Estado relacional es, sin duda, el del *empresedor social* capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas. El político y el gestor *relacional* se caracterizan tanto por la búsqueda continua de oportunidades que permitan movilizar los recursos sociales, públicos y privados, como por promover la experimentación y la innovación social en la manera de dar respuesta a los problemas y necesidades sociales. En el Estado del bienestar, la responsabilidad de los directivos públicos se ciñe a la consecución de los objetivos establecidos para su organización a través de la optimización de los recursos *propios*. En esta concepción, el presupuesto aparece como un límite *absoluto* a la capacidad de incidencia de la Administración ante los problemas sociales. Es la versión directiva de la creencia política de que “gobernar es gastar”.

En el Estado relacional, el *principio de eficacia social* redefine el concepto de gestión. La responsabilidad de los directivos públicos se contempla como la obtención de resultados a través del conjunto de organizaciones, públicas y privadas, que participan en un determinado sector de actuación de los poderes públicos. La *dimensión interorganizativa* aparece, así, como una de las notas fuertes de la concepción *relacional* de la gestión pública. Bajo esta perspectiva, el reto de la gestión consiste en conseguir el mayor *factor multiplicador* posible sobre el presupuesto propio. Lo que cuenta no son los resultados propios en sentido estricto (*outputs*) sino el impacto social conseguido (*outcomes*).

En el terreno de la configuración organizativa de la administración pública también se producen cambios significativos. En el Estado del bienestar, la *agencia o forma divisional* -basada en los criterios de especialización productiva, autonomía en la gestión y control por resultados, y consecución de economías de escala- se considera el diseño más adecuado para las organizaciones públicas cuya responsabilidad es la prestación de servicios. Mientras que en el Estado relacional, la “organización-en-red” (*network organization*) -basada en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance, y flexibilidad- aparece como el diseño organizativo más adecuado para articular la interrelación entre Estado y sociedad.

4. A modo de conclusión: el Estado relacional visto desde el presente

La superación de la “crisis” del Estado del bienestar y la construcción del Estado relacional representan un gran reto para el conjunto de la sociedad, cuyas dificultades no deben subestimarse. Nos gustaría concluir formulando algunas reflexiones sobre la manera de avanzar hacia un Estado y una administración pública más *relacionales*¹.

Primera. La administración pública debe asumir su rol *relacional* de una manera activa y

¹ Para un tratamiento más detallado de las cuestiones que se presentan en este apartado, ver Mendoza (1991) y Vernis (1996 y 2000).

convencida. Sin embargo, debe evitarse el riesgo de “mitificar” la privatización y/o la sociedad civil, para no caer en el extremo de “la colaboración a toda costa”.

La privatización en muchos países condujo muchas veces a la “sustitución” del Estado, dado que, en lugar de contribuir a incrementar las capacidades estatales, las disminuyó. Así, pues, en muchas partes del mundo se parte de una experiencia negativa en la asociación entre lo público y lo privado que hace que muchos directivos públicos y responsables políticos aborden el tema con precaución. Lo que se conoce como la “captura del Estado” (ver Hellman, Jones y Kaufmann, 2000 y 2002).

Basándose en la experiencia de colaboración público-privada acumulada en Estados Unidos desde los años setenta, autores como Lester Salamon han puesto de manifiesto la existencia de “fallos del sector no lucrativo” en la satisfacción de las necesidades colectivas. Así, se destacan cuatro aspectos presentes en muchas de estas organizaciones: su *particularismo*, fruto de la focalización en problemas y grupos de población determinados; su *paternalismo*, debido a que la definición de las necesidades de la comunidad suele realizarse por los miembros de ésta con más recursos; su *amateurismo*, derivado de la dificultad de atraer buenos profesionales; y su *insuficiencia* para generar el volumen necesario de recursos para solucionar los problemas sociales.

Si a los “fallos del mercado” siguieron los “fallos del gobierno” y a éstos, los “fallos del sector no lucrativo”, el reto será encontrar fórmulas que permitan articular la interacción entre Estado, sociedad civil y mercado aprovechando lo mejor de cada uno y evitando sus puntos débiles o deficiencias. No se trata, por lo tanto, de que las organizaciones no lucrativas y la iniciativa privada sustituyan a las organizaciones públicas, sino de que cooperen y se complementen.

Segunda. La incorporación de la sociedad civil y de la iniciativa privada en un sector concreto de actuación de los poderes públicos suscita una serie de cuestiones que deberían ser objeto de un detenido análisis: a) ¿en qué actividades existen mayores oportunidades para crear un “valor social añadido” mediante dicha incorporación?; b) ¿qué objetivos se quieren conseguir con la colaboración público-privada?; c) ¿qué tipo de relación público-privada se considera más adecuada?; d) ¿qué requisitos mínimos deberán cumplir las organizaciones privadas a las que se asignen tareas y responsabilidades públicas?; ¿qué mecanismos se seguirán para su selección?; y e) ¿cómo se va a gestionar la relación con las organizaciones privadas?

Nótese que las oportunidades presentes en cada caso concreto y los objetivos perseguidos determinarán la naturaleza de la relación público-privada. Por otra parte, las tres últimas cuestiones ponen de relieve la importancia de disponer de un marco institucional y de unas “reglas de juego” adecuadas que permitan una interacción efectiva entre los sectores público y privado.

Tercera. La propuesta del Estado relacional no está exenta de riesgos y limitaciones. El Estado relacional presupone una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable. Asimismo, presupone una clase política con una significativa capacidad de liderazgo social y una administración pública con una fuerte capacidad de gestión estratégica y de operar sistemas descentralizados y pluralistas.

No es difícil imaginar los problemas que pueden surgir si no se cumplen suficientemente dichos requisitos. Así, por ejemplo, la falta de transparencia en la relación público-privada puede conducir a la *patrimonialización* del Estado por poderosos intereses corporativos. O cómo, sin las necesarias capacidades estratégicas y operativas, la gestión de un sistema plural con múltiples decisores se convierte en una tarea imposible, que conduce a la ingobernabilidad.

Lo anterior subraya la especial responsabilidad que corresponde a la Administración en la creación del marco institucional y de los incentivos que estimulen tanto el desarrollo de los valores y actitudes sociales adecuados como el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para una efectiva relación público-privada.

Cuarta. El modelo de Estado relacional pone en el centro del debate el **fortalecimiento**

institucional de las administraciones públicas, sobre todo de los elementos del modelo que realizan “actividades públicas”. En líneas generales, las administraciones públicas necesitan fortalecerse institucionalmente para poder asociarse con garantías con otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, deben asegurarse de que estas asociaciones entre lo público y lo privado refuercen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten.

En esta línea, cuando se introducen elementos de mercado, como la externalización, los partenariados público-privados, los “cuasi-mercados”, etc., la decisión de si son apropiados o no se ha de tomar en cada caso. Pero también teniendo muy en cuenta **la gobernanza en el largo plazo** de la política pública afectada y de los intereses de la sociedad.

Quinta. Todos estos elementos y cambios que hemos comentado introducen con fuerza la necesidad de un **liderazgo relacional** y una **capacidad de emprendimiento social** en los directivos públicos. En definitiva, este nuevo contexto ya está exigiendo el establecimiento de liderazgo entre los directivos públicos con excelentes capacidades individuales técnicas, políticas y de gestión, que piensen y planeen colectivamente y que puedan trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas. En términos generales, se requerirá cada vez más *competencias de carácter relacional* (Longo, 2004).

En esta reflexión es importante no olvidar que la línea entre la gobernanza y la gestión pública no está nada clara. Esto provoca, entre otras cosas, que la gestión de las políticas públicas tenga en la actualidad **un perfil político mucho más alto**. Esto tiene naturalmente implicaciones muy importantes para la formación de los directivos públicos.

Sexta. Nos encontramos, pues, ante un doble reto de desarrollo organizativo e institucional. Preservar una *sociedad de bienestar* en el nuevo contexto de una economía mundializada constituye un enorme desafío que, además de profundos cambios en el sector público, requiere la implicación activa de todos los actores sociales. Nuestro gran reto colectivo es implantar e institucionalizar las innovaciones *necesarias*.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2006), “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”, en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 56-65.
- Aguilar, L. F. (2008), “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (Cuadernos de Liderazgo; N° 17).
- Austin, D. y Hasenfeld, Y. (1985), “A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services”, en *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 21 N° 4, Arlington, pp. 351-364.
- Bentley, T. y Wilsdon, J. (eds.) (2003), *The Adaptive State: Strategies for Personalising the Public Realm*, London, Demos.
- Blair, A. (1998), *La tercera vía*, Barcelona, Ediciones El País-Aguilar.
- Bresser Pereira, L. (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press.
- Bresser Pereira, L. y Cunill, N. (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós, CLAD.
- Caiden, G. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Christensen, T., y Lægveid, P. (2007), “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 6, Washington, pp. 1059-1066.
- Cortina, A. (1993), *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos.
- Crozier, M. (1987), *État moderne, État modeste*, Paris, Fayard.
- Donahue, J. y Nye, J. (eds.) (2002), *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside*,

- and Downside*, Cambridge, Brookings Institution Press.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", en *Public Money and Management*, Vol. 14 N° 3, Oxford, pp. 9-16.
- Echebarría, K. (2000), "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18, Caracas, pp. 77-96.
- Edelman UK (2005), Edelman Trust Barometer Research, London, Edelman UK.
- _____ (2007), Edelman Trust Barometer Research, London, Edelman UK.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ ... [et al] (2002), *Why We Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Etzioni, A. (1968), *The Active Society: a Theory of Societal and Political Processes*, New York, Free Press.
- _____ (1998), "Should We End Social Security? A Community Approach", en *Challenge*, Vol. 41 N° 5, White Plains, pp. 5-15.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; y Skocpol, T. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferrera, M. (1995), "Los Estados del bienestar del Sur en la Europa social", en *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*, S. Sarasa y L. Moreno (eds.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeya).
- Field, F. (1996), *How to Pay for the Future: Building a Stakeholder's Welfare*, London, Institute for Community Studies.
- Fukuyama, F. (2004), *La construcción del Estado: gobernanza y orden mundial en el siglo XXI*, México, Ediciones B.
- Fukuyama, F. y Marwah, S. (2000), "Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development", en *Journal of Democracy*, Vol. 11 N° 4, Baltimore, pp. 80-94.
- Giddens, A. (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- _____ (1998), *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- _____ (2006), "Europe: Teaching Us a Lesson", en *New Statesman*, London, September 25.
- _____ (2007), *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of Public Responsibility*, New York, Oxford University Press.
- _____ (2005), "The 'Enabling State?' from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls", Paris, OECD (OECD Social, Employment and Migration Working Papers; N° 26).
- Gilbert, N. y Gilbert, B. (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, New York, Oxford University Press.
- Glennerster, H. (1999), "Which Welfare States Are Most Likely to Survive?", en *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8 N° 1, Oxford, pp. 2-13.
- Gore, Al (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less. Report of the National Performance Review*, Washington, United States Government Printing Office.
- Hellman, J. S.; Jones, G.; y Kaufmann, D. (2000), "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2444).
- _____ (2002), "Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in

- Transition Economies?”, Washington, World Bank.
- Hemerijck, A. (2002), “The Self-Transformation of the European Social Model(s)”, en *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen ...[et al], New York, Oxford University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (eds.) (1972), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- _____ (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Sage.
- Kramer, R. y Grossman, B. (1987), “Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies”, en *Social Service Review*, N° 61, Chicago, pp. 32-55.
- Le Grand, J. (1991), “Quasi-Markets and Social Policy”, en *Economic Journal*, N° 101, London, pp. 1256-1267.
- Lind, M. (1992), “The Catalytic State”, en *The National Interest*, N° 27, Washington, pp. 3-12.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós (Paidós Empresa; N° 102).
- Lozano, J. M. (2001), “L’empresa en la societat”, en *IDEES*, 10.
- McGuire, M. (2006), “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 33-43.
- Mendoza, X. (1990), “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, en *Documentación Administrativa*, N° 223, Madrid, pp. 261-290.
- _____ (1991), “Algunas reflexiones acerca de la ‘transición al mercado’ de los servicios sociales”, en *Público-privado y bienestar social*, Institut de Treball Social i Serveis Socials (ed.), Barcelona, INTRESS.
- _____ (1995), “Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional”, en *La sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la administración, usuarios y proveedores*, Rafael Bengoa (ed.), Madrid, Merck Sharp and Dohme.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE (1988), *La administración al servicio del público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2005), *Modernising Government: the Way Forward*, Paris, OCDE.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, London, Palgrave Macmillan.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Chatham House Publishers.
- Schedler, K. y Proeller, I. (2007), “Public Management as a Cultural Phenomenon: Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research”, en *International Public Management Review*, Vol. 8 N° 1, St. Gallen, pp. 187-194.
- Smith, S. y Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.
- Spicer, M. (2004), “Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement”, *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 3, Washington, pp. 353-362.
- Stivers, C. (1994), “The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration”, en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, Washington, pp. 364-369.
- Vandenbroucke, F. (2002), “Sustainable Social Justice and ‘Open Co-ordination’ in Europe”, en *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen ...[et al], New York, Oxford University

Press.

Vernis, A. (1996), *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales*, Barcelona, Centre d'Investigació, Formació i Assessorament; Diputació de Barcelona.

_____ (2000), *Organizing Services to the Elderly*, Ann Arbor, New York University (UMI Dissertation Services).

_____ ...[et al] (1998), *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Barcelona, Deusto.

_____ (2006), *Nonprofit Organizations: Challenges and Collaboration*, London, Palgrave Macmillan.

Weiss, Linda (1997), "Globalization and the Myth of the Powerless State", en *New Left Review*, N° 225, London, pp. 3-27.

Wolch, J. (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center.

El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?*

Egon Montecinos

Introducción

En la actualidad, América Latina y sus instituciones democráticas presentan dos problemas sustantivos en su funcionamiento. El primero se relaciona con la crisis de las 3 E (eficiencia, eficacia y economía), el cual consiste básicamente en que las instituciones políticas y públicas al momento de realizar su gestión invierten la lógica económica de la eficiencia, es decir, hacen menos con más en vez de hacer más con menos, cuestión que termina siendo altamente perversa a la hora de valorar por parte de los ciudadanos sus instituciones políticas y públicas. Debido a ello, se observan municipios, regiones y estados en América Latina con serios problemas de funcionamiento y equivalencia fiscal en su gestión pública. Adicionalmente, se puede observar un problema de eficacia, lo cual se traduce en que las políticas públicas no terminan resolviendo los problemas para las cuales fueron formuladas, fracasando parcialmente el Estado democrático en el intento de cumplir la “gran promesa de la democracia” consistente en aminorar las consecuencias de la pobreza y la marginalidad en la región.

Un segundo problema de naturaleza política -que podríamos denominar de legitimidad democrática de las instituciones- se asocia esencialmente con la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil en América Latina. La crisis que se observa en este sentido se refiere a la creciente deslegitimidad que están viviendo las instituciones públicas de la región, sobre todo las tradicionales instituciones democráticas representativas, lo cual puede llegar a deteriorar el régimen democrático en sí mismo. Así, el problema se traduce en que las preferencias de los ciudadanos no se están viendo reflejadas en las soluciones públicas, ya sea por ineficacia del aparato público o por ineficacia política de la clase dirigente, la cual no sabe, o simplemente no puede ni quiere escuchar las demandas más sentidas de la comunidad. La máxima de la democracia representativa que sostiene que “se eligen representantes para tomar decisiones” se ve cuestionada, ya que lo que no puede delegar ni transferir la democracia representativa es la “calidad de las decisiones” que adoptan los representantes electos.

Es por eso que hoy se aprecian dos consensos relativos en la región. En el primero, existe un cuestionamiento a la eficacia y eficiencia de las instituciones políticas y públicas por parte de la ciudadanía; en el segundo, un consenso relativo a que la democracia es la mejor forma de vivir en sociedad, pero que es necesario perfeccionarla e incorporar nuevos mecanismos de decisión ciudadana que la fortalezcan.

En este contexto de creciente cuestionamiento a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, fundamentalmente a partir de 1990, ha existido en América Latina lo que Boaventura Souza Santos ha llamado la “ampliación del experimentalismo democrático” (citado en Tatagiba y Teixeira, 2007: 16). Esto significa, entre otras cosas, que la participación ciudadana en el proceso de reconfiguración del Estado y de la instauración de la democracia pos dictadura en los países de la región ha asumido un creciente y esencial protagonismo dentro de los actuales sistemas democráticos. Esta valoración de la participación y el cuestionamiento a la democracia representativa y sus instituciones, ha hecho que en una gran cantidad de países de América Latina se hayan incorporado - con o sin previas modificaciones legales- iniciativas de presupuesto participativo¹ a nivel local e, incluso, en otros países haya alcanzado al nivel regional y nacional (Goldfrank, 2006: 4). Es así como encontramos casos de presupuesto participativo a escala local y municipal en Brasil, México,

Recibido: 21-01-2009. Aceptado: 20-05-2009.

(*) Este artículo es un primer avance del proyecto FONDECYT N° 11080051, desarrollado por el autor en Chile.

Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002, en Chile. Presupuestos participativos promovidos desde el nivel central mediante leyes nacionales encontramos en Guatemala, Nicaragua y Perú.

Este fenómeno de inserción de nuevas instituciones participativas -en específico, de los presupuestos participativos- en las cuestionadas democracias representativas latinoamericanas, ha generado diversas investigaciones y debates en torno a la materia que van desde destacar las bondades, virtudes y factores de éxito asociados al presupuesto participativo, pasando por el diseño institucional que adquiere en Brasil y fuera de las fronteras de ese país. Llegando hasta el debate actual que tiene como principal preocupación el problema que se genera a raíz de los vínculos y la convivencia entre los nuevos mecanismos de democracia participativa con los tradicionales mecanismos de la democracia representativa.

Este artículo tiene como principal objetivo escudriñar sobre esos aspectos, pero esencialmente sobre las preocupaciones y problemas que rondan en torno a la materia. Para ello se propone revisar la literatura sobre el presupuesto participativo, identificar las preocupaciones y preguntas de investigación asociadas a ella y establecer cuál es la agenda de investigación futura en la materia.

Para alcanzar este objetivo, se revisa la literatura y se agrupan los estudios sobre el presupuesto participativo en tres tipos de investigaciones². Los llamados estudios de primera generación, que destacan las bondades y virtudes del presupuesto participativo, así como los factores de éxito que han permitido su origen y desarrollo en la región. Los estudios de segunda generación, que focalizan su interés en estudiar el diseño del presupuesto participativo y los problemas de implantación en otras latitudes que no sea la brasileña; y los estudios de tercera generación, que ponen su énfasis en analizar los vínculos y alcances de esta nueva institución participativa en relación con las tradicionales instituciones de la democracia representativa en América Latina. La hipótesis que se sostiene al respecto es que en la actualidad las investigaciones y estudios ya no tienen como focalización esencial explicar las bondades, virtudes y factores de éxito del presupuesto participativo, sino más bien están orientadas a resolver las condiciones en las cuales esta institución participativa se transforma efectivamente en un complemento de las instituciones de la democracia representativa en América Latina. Ello, en virtud de que se observa, en los diferentes casos nacionales y locales, que el tránsito hacia una institucionalidad regional o nacional del presupuesto participativo se ve truncada u obstaculizada por una hegemonía de la democracia representativa que predomina en las instituciones del Estado en América Latina. Esto está provocando que el presupuesto participativo, como mecanismo de expresión de una democracia participativa, ni siquiera se transforme en una apuesta local de complemento a la democracia representativa, sino que más bien se termina transformando en una democracia barrial o, tal como lo llama Cabannes (2005: 13), de proximidad pero que no logra superar los espacios micro-locales.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se plantea el contexto de crisis de la democracia representativa en el que emerge el pp en América Latina. En la segunda parte se plantean los tres tipos de estudios que se destacan en relación con el presupuesto participativo, haciendo hincapié en sus preocupaciones esenciales y preguntas de investigación. Finalmente, en la tercera parte se concluye con algunas preguntas relevantes que dejan abierta la agenda de investigación en la materia.

1. El Presupuesto Participativo y la crisis de la Democracia Representativa

A mediados de la década del 90, y sobre todo a comienzos de la del 2000, se ha intensificado notablemente la literatura sobre el fortalecimiento de los sistemas democráticos (Font, 2001; Subirats, 2005; Fishkin, 1995; Garretón, 2004; Navarro, 2008) y, en particular, sobre el desarrollo y bondades de una de sus principales innovaciones, como es el presupuesto participativo en América Latina (Goldfrank, 2006 y 2007; Nylén 2002 y 2003; Cabannes, 2004 y 2005; Schak, 2005; Sintomer, 2005;

Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2003; Vitale, 2005; Sousa, 1998; Rendón, 2004).

Esta atención a la emergencia y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina representa quizás el principal síntoma político y social que fundamenta la existencia de un cuestionamiento sustantivo hacia la efectividad de los sistemas democráticos representativos, cuestión que conmina a pensar y a buscar nuevas alternativas que lo mejoren, perfeccionen o profundicen. Este problema, que podríamos denominar “crisis de las democracias”, indica que, en esencia, los mecanismos y espacios de representación que caracterizan a las democracias representativas, se encuentran altamente cuestionados por la escasa efectividad para acercar las preferencias de los ciudadanos (cada vez más diversas y complejas) a las soluciones públicas que se generan en un contexto democrático (Ziccardi, 2004; Brugué, Gomá y Subirats, 2005). Entre otros motivos, y de acuerdo con lo planteado por Font (2001), lo que les está pasando a las democracias de América Latina, y parcialmente de Europa, es que “nos encontraríamos ante una crisis generada por cambios en los ciudadanos y en la política, lo cual supone nuevos desafíos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía en los sistemas democráticos representativos” (Font, 2001: 27; Brugué, Gomá y Subirats, 2005: 16-17).

De manera coincidente, Vitale (2005) señala que si a finales del siglo XX el problema estuvo dado por la búsqueda de consenso social para alcanzar la afirmación de que la democracia debía ser un elemento central de la política, el debate a inicios de este nuevo siglo se orienta hacia la profundización y la calidad de la democracia (Vitale, 2005: 149). Este aspecto, que se desprende y relaciona principalmente con la crisis que experimentan las instituciones representativas en las democracias occidentales, no cuestiona ni niega la existencia de instituciones democráticas, sino que más bien aborda las serias limitaciones que distorsionan sus principios.

Los problemas más comunes que se pueden identificar de esta crisis de las democracias se encuentran dados por la falta de sintonía entre las decisiones políticas -y por ende, públicas- de los representantes y las preferencias de los representados ante una misma materia o problemática social. Esta falta de sintonía se puede observar fundamentalmente al momento de tomar decisiones en los organismos públicos, lo que se traduce en el incumplimiento de promesas de campañas electorales, ausencia de mecanismos efectivos de decisión ciudadana en políticas públicas y ausencia de mecanismos de control que posibiliten la responsabilización de los representantes ante los ciudadanos (Vitale, 2005: 149-150). Plantea el mismo problema Alguacil (2005: 121) al señalar que uno de los desajustes que se vive en las democracias modernas “es el que se produce entre la política realmente existente y sus estructuras gubernamentales en relación con los nuevos desafíos y la nueva ciudadanía, lo que ha llevado a una creciente deslegitimación de nuestras democracias y de los modelos de organización que a ellas van asociadas”.

Asimismo, Barceló y Pimentel (2003) indican que en las actuales democracias “liberales” existe un claro problema de “déficit democrático”, cuestión que trae consigo otros males como la corrupción y el clientelismo, además de la lógica consecuencia del deterioro de las instituciones democráticas representativas. De acuerdo con su planteamiento, se puede deducir que “Democracia por elecciones” no es suficiente para América Latina, es decir, “el proceso electoral no es suficiente para tener una plena democracia, el modelo democrático moderno tiende a agotarse cuando la participación y la democracia se limitan a las elecciones cada tres o cuatro años y la gran mayoría de la población queda excluida de la participación en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos” (Barceló y Pimentel, 2003: 2).

Independientemente de cómo sea el planteamiento del problema político y teórico que ronda en las discusiones sobre la democracia en América Latina, hoy nos enfrentamos a un cuestionamiento real sobre la efectividad de la democracia representativa y sus instituciones para resolver las diversas problemáticas de la región. Esta situación requiere reconocer las preguntas que actualmente se realizan sobre la efectividad y el futuro de los mecanismos de participación, tales como el presupuesto

participativo. Este mecanismo está asociado a un tipo de democracia directa³, participativa y que privilegia la inclusión de los ciudadanos en la decisión y control de los asuntos públicos, en contraposición a los tradicionales mecanismos de la democracia representativa, que cada vez más se ven cuestionados por los ciudadanos de la región.

2. La agenda de investigación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Hasta la fecha, el estudio del presupuesto participativo en América Latina ha estado orientado básicamente por tres énfasis: en primer lugar, están los estudios que destacan las bondades y las virtudes del presupuesto participativo implantado en Brasil -y en menor medida, en el resto de los países de América Latina- para resolver problemáticas como la corrupción, el clientelismo, déficit de ciudadanía, fortalecimiento democrático, así como para destacar los aportes del presupuesto participativo al capital social, a la rendición de cuentas, a la efectividad de las políticas públicas, entre otros. Un segundo grupo de estudios se ha concentrado básicamente en estudiar el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina, con el objetivo de establecer regularidades y modelos a seguir en otros lugares fuera de Brasil. Un tercer grupo de estudios se ha concentrado en estudiar el presupuesto participativo entendiéndolo como una institución de la democracia participativa que se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones democráticas tradicionales. Este grupo de estudios se concentra en la relación entre instituciones participativas con instituciones representativas, y en las bondades y condiciones de esta complementariedad, así como las dificultades que existen para que esta relación sea efectivamente complementaria y no subordinada. Especial atención se dará en este artículo a este tercer grupo de estudios en torno al presupuesto participativo.

Los estudios de primera generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Este primer grupo de estudios, orientado a destacar las bondades del presupuesto participativo, y que Ives Cabannes (2005) denomina como “experimentales”, se inaugura poniendo en evidencia el primer caso de presupuesto participativo en el mundo: Porto Alegre. Estos estudios se han concentrado básicamente en develar las bondades del proceso participativo brasileño para su exportación al resto de América Latina y el mundo, y se pueden observar con intensidad en la literatura desde el año 1990 hasta el año 2000.

En este grupo existe un relativo consenso en que Porto Alegre fue la primera experiencia en transformar el presupuesto participativo en una práctica democrática exportable; no obstante, Goldfrank (2006: 3) indica que previo a Porto Alegre existieron otros municipios que inauguraron esta modalidad de participación. Esta misma visión la comparte Gómez (2007: 2) al afirmar que el presupuesto participativo originariamente surgió en los municipios brasileños de Vitoria, Velha y Ubelandia como expresión de los fuertes movimientos sociales que existían en Brasil en la década del setenta.

Independiente del origen preciso del presupuesto participativo, desde 1989, cuando Porto Alegre inaugura esta modalidad de participación, su extensión ha sobrepasado las fronteras brasileñas y a partir de entonces se pueden observar análisis sobre diferentes experiencias, ya sean locales o nacionales.

La gran cantidad de investigaciones desarrolladas posterior a la aparición de los primeros presupuestos participativos, estuvieron orientadas a demostrar, principalmente por medio del estudio de casos brasileños, sus bondades y contribución sustantiva a diferentes ámbitos. En este sentido, podemos señalar los estudios que destacan la contribución del pp al fortalecimiento democrático de las instituciones representativas y de las sociedades latinoamericanas (Sousa, 1998; Souza, 2001); a la representación de los excluidos, especialmente los más pobres, y al pluralismo de la democracia, estudios focalizados principalmente en Brasil (Nylen, 2003); al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, mostrando casos en los que efectivamente compartir poder de decisión implica

transparentar la gestión y hacerla más fiable ante los ojos de los ciudadanos (Wampler, 2004); a la revalorización del ciudadano, en tanto el presupuesto participativo potencia y vincula al ciudadano con el gobierno local (Buenrostro, 2004); y finalmente al aporte a la superación de la pobreza y al fortalecimiento del capital social y la ciudadanía en América Latina (Gómez, 2007; Abascal, 2004; Navarro, 1998; Baiocchi, 2001; Jacques, 2003). Básicamente, en estos casos se puede constatar que las bondades son demostradas con base en la experiencia y el análisis de casos subnacionales o locales de pp.

También han existido experiencias de presupuesto participativo impulsadas mediante leyes nacionales, y que han sido analizadas en perspectiva comparada fundamentalmente por Goldfrank (2006). Estos estudios ponen en cuestionamiento las bondades del pp, especialmente cuando éstas se ponen en perspectiva nacional. Este autor argumenta que la experiencia de leyes nacionales de pp no ha ido de la mano de un éxito generalizado, tal como se esperaba a partir de las experiencias locales. La implementación de leyes nacionales en Nicaragua, Guatemala, Bolivia⁴ y Perú sobre la participación ciudadana en procesos de presupuestos subnacionales ha sido lenta y desigual en cada uno de los cuatro países.

Para el caso peruano⁵, y de acuerdo con lo planteado por el mismo Goldfrank (2006) y por Shack (2005), el presupuesto participativo no se ha manifestado solamente como una experiencia local, ya que radica en la institucionalidad del Estado por medio de una ley nacional de presupuesto participativo. A partir de su ordenamiento jurídico nacional, se establece que, mediante el mecanismo de presupuesto participativo, las decisiones que se toman durante las diferentes secuencias en las que se realiza la política pública regional deben quedar formalizadas mediante los acuerdos que posteriormente son considerados en los presupuestos de los gobiernos regionales o gobiernos locales al momento de su aprobación presupuestaria. Shack (2005: 152) puntualiza que en Perú, y de acuerdo con lo que se ha observado, el pp no se ha desarrollado en todas las jurisdicciones de la misma manera ni con la misma intensidad ni con los mismos resultados.

Entre los factores que explican este éxito no generalizado del pp a escala nacional, se puede señalar “la indiferencia u hostilidad hacia el PP por parte de muchos alcaldes, y la falta de personal calificado en muchos de los gobiernos municipales, especialmente en los pequeños” (Goldfrank, 2006: 19)⁶. Arroyo (2006: 79) coincide con este análisis y agrega que, dada las bondades del presupuesto participativo -y que fue demostrada en casos locales en el Perú-, la pregunta ahora pasa por cuánta institucionalidad nacional es necesaria para promover actores participativos sin asfixiarlos. Es decir, Arroyo reafirma que el desempeño desigual del pp a escala nacional está relacionado con algunas variables locales como la falta de voluntad política para compartir poder de decisión que expresan algunos alcaldes, aspecto que muchas veces no se puede conseguir por decreto o mediante leyes nacionales.

En estos casos se puede observar que, dada la obligación legal de aprobar parte del presupuesto local y regional mediante la vía del presupuesto participativo y, sumado a ello, la escasa convicción local de algunos alcaldes y técnicos por “compartir poder de decisión”, se produce una captura de los recursos fiscales destinados a presupuesto participativo por parte de líderes locales. O, en su defecto, se provoca una manipulación y excesiva incidencia de los actores técnicos y políticos en el manejo de la agenda local que se somete a la metodología de presupuesto participativo.

La dificultad para un desarrollo nacional y generalizado del pp radica también en que la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas no se puede resolver de una manera institucional de buenas a primeras. Ésta requiere no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una adecuada voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas del personal municipal y de la burocracia en general (Shack, 2005: 153).

Dicho en otras palabras, cuando se implementa una ley nacional de pp y ésta no encuentra voluntad política local real y se dispone de personal municipal no competente, se pueden producir casos en que los alcaldes “decretan” la convocatoria de un determinado grupo de organizaciones para

que decidan una cierta cartera de proyectos que son de prioridad municipal (incluso, a veces, de prioridad electoral para un alcalde), y no necesariamente son prioridad para la sociedad civil. Claramente, esa racionalidad instrumental atenta contra la racionalidad deliberativa y democrática que existe detrás de la intención de implementar el presupuesto participativo a escala nacional.

Ciertamente, en Perú, Guatemala y Nicaragua se pueden encontrar múltiples “casos locales” exitosos de presupuestos participativos donde se ha dado el fenómeno contrario, es decir, la ley nacional encuentra en el territorio local la voluntad política de actores políticos por compartir poder de decisión y la competencia suficiente de actores técnicos para implementar este mecanismo de participación. Esto genera la sinergia necesaria para potenciar el territorio a partir de la oportunidad legal que ofrece la ley nacional de presupuesto participativo. De esta manera, se observa con mucha frecuencia que los casos más exitosos siguen estando focalizados en espacios locales; como consecuencia, un desarrollo generalizado y nacional del presupuesto participativo aún se encuentra ausente o altamente cuestionado en países como Nicaragua, Guatemala y Perú (Centro Pluricultural para la Democracia, 2005; Shack, 2005; Arroyo, 2006).

De estos estudios queda como conclusión preliminar que en países distintos a Brasil, cuando el pp es promovido legalmente mediante leyes nacionales, se produce un desempeño desigual. Esto se explica particularmente en algunos casos por la falta de personal municipal competente y por la falta de voluntad política real para implementar procesos de apertura democrática a escala local, cuestión que no se puede alcanzar por decretos. En contraposición, las bondades de los presupuestos participativos están más claramente asociadas a espacios locales, siendo ellos los que marcan la diferencia cuando se intenta replicar a escala nacional esta institución participativa⁷.

Los estudios de segunda generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Un segundo grupo de investigaciones y estudios asociados al presupuesto participativo se relaciona con aquellos que tienen como preocupación específica el “diseño institucional y las condiciones previas del lugar”, que garantizan o han garantizado que el presupuesto participativo tenga o no éxito y se puedan replicar o no las bondades demostradas en casos exitosos. En este sentido, la preocupación esencial está dada por cómo hacer para que efectivamente los presupuestos participativos sean instituciones participativas y cuáles son los requisitos previos que deben cumplir los lugares para explicar su éxito. Uno de los desafíos para la investigación que plantea este grupo de investigaciones (Schneider y Goldfrank, 2006; Sintomer, 2005; Cabannes, 2005; Goldfrank, 2006) es la falta de estudios comparativos entre los distintos modelos de pp experimentados en diferentes países de América Latina (Goldfrank, 2006). También la falta de investigación respecto al rol que han cumplido los partidos políticos en su desarrollo y la competencia institucional que ha provocado el presupuesto participativo en los países y espacios locales que lo han implementado con cierta sostenibilidad en el tiempo (Goldfrank, 2006; Schneider y Goldfrank, 2006).

En esta línea de investigación se pueden identificar los estudios que, a partir de la experiencia brasileña, identifican algunos aspectos clave relacionados con el diseño institucional y las condiciones previas que son necesarias considerar para garantizar un relativo éxito en otras latitudes. Aquí encontramos los estudios de Blanco (2002), Sintomer (2005), Matías (2004), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Schneider y Goldfrank (2006), Cabannes (2005), Goldfrank (2006), Chávez (2004), Montecinos (2006).

Especial referencia se puede hacer a los aportes realizados por Cabannes (2005) y Goldfrank (2006), los cuales hacen alusión de manera muy completa a las principales características de diseño institucional (Cabannes, 2005) y las condiciones previas que han determinado el éxito del presupuesto participativo en América Latina (Goldfrank, 2006) y parcialmente en Europa (Cabannes, 2005; Sintomer, 2005). Su principal aporte consiste en asegurar una base mínima sobre la cual realizar futuras comparaciones entre los diferentes modelos latinoamericanos de presupuestos participativos, y no tan

sólo brasileños⁸. Por ejemplo, Goldfrank (2006: 7) plantea que se pueden identificar siete condiciones clave para garantizar el éxito de un presupuesto participativo en América Latina.

La primera de ellas se refiere a la voluntad política del alcalde y los técnicos involucrados en el manejo del presupuesto público, lo cual se traduce en un compromiso ideológico con la idea de compartir la responsabilidad en la toma de decisiones. Un segundo elemento se refiere al capital social, en particular a la presencia de organizaciones civiles preferiblemente dispuestas a participar en los temas municipales. La tercera condición tiene relación con el personal municipal competente, lo cual se traduce en que más allá del compromiso ideológico que implica compartir poder de decisión, es necesario preparar al personal municipal en metodología de presupuestos participativos⁹.

La cuarta condición previa tiene relación con el tamaño reducido del municipio. Se ha constatado que en municipios con territorios o distritos de planificación pequeños se facilita la acción colectiva y la participación ciudadana en torno al presupuesto participativo¹⁰. La quinta condición se refiere a la existencia de recursos fiscales suficientes, es decir a la capacidad fiscal del municipio para responder a las demandas y proyectos públicos surgidos del presupuesto participativo. La sexta condición se relaciona con la plataforma legal, que alude a las leyes que incentivan la participación ciudadana. Finalmente, está la condición de la descentralización política, entendida como las reglas del juego que facilitan y no obstaculizan los procesos participativos; por ejemplo, que los municipios tengan la capacidad de elegir a sus autoridades locales y gobernantes.

En cuanto al diseño institucional que adoptan las diferentes modalidades de presupuesto participativo y debido a su amplia diversidad, Cabannes (2005), en la versión ampliada del documento base titulado “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales” de la Red Urbal, propone cuatro dimensiones y 18 variables de diferenciación consideradas clave para acercarse a una comprensión de esta variedad, y diferenciar los distintos modelos y diseños adoptados por el presupuesto participativo en América Latina. Las cuatro dimensiones son las siguientes: Participativa, Financiera/Fiscal, Normativa/Legal y Territorial¹¹. La principal virtud de esta clasificación es que facilita la comparación, ya que permite dimensionar las variables a observar en los distintos municipios o regiones que han implementado presupuesto participativo. No obstante aquello, hasta la fecha se observa una escasez de estudios comparados¹² sobre el diseño institucional y las metodologías del presupuesto participativo a escala latinoamericana, y más bien predomina la observación aislada de casos al interior de los países de la región.

En cuanto al diseño y la metodología adoptada por el presupuesto participativo, en América Latina se pueden identificar dos estilos de diseño institucional. Por una parte podemos distinguir el modelo deliberativo o de la nueva izquierda, el cual sin duda se levanta como el más emblemático y representativo de la democracia participativa y de la experiencia brasileña. Este modelo y diseño se caracteriza por privilegiar la inclusión de ciudadanos y dirigentes no tradicionales en el proceso de discusión del presupuesto municipal, su funcionamiento es flexible y no se transforma en un conjunto de reglas y límites impuestos por la propia institucionalidad, que finalmente pueden terminar agotando y restringiendo en demasía su funcionamiento. Claramente, este modelo tiene su principal asiento en Porto Alegre, facilitado por el proceso de descentralización que en Brasil se encuentra más desarrollado que en el resto de los países de América Latina, y por el largo proceso de aprendizaje que han tenido los municipios brasileños a partir de la experiencia de presupuesto participativo. Un segundo modelo de diseño y metodología de presupuesto participativo, de tipo más liberal o consultivo, se puede observar en el resto de los países de América Latina, como en Perú, Guatemala, Nicaragua, México y Chile. Este aspecto es planteado y fundamentado por Goldfrank (2006), quien señala que, con excepción de Brasil, el diseño y metodología de presupuesto participativo que funciona en los países de la región que lo han implementado tiende a ser de tipo más consultivo y sin la profundidad que ha tenido en Brasil. Agrega que esto se ha debido a la institucionalización de los partidos políticos¹³ y a lo escasamente descentralizados que resultan ser la mayoría de los países de la región.

Aun cuando la evidencia mostrada por Goldfrank¹⁴ (2006) resulta ser sustantiva, existen casos en Perú (Presupuesto Participativo de ILO), Ecuador (Presupuesto Participativo de Cotacachi) y Chile (Presupuesto Participativo de Buin), los cuales, teniendo limitaciones estructurales en cuanto a descentralización política y funcionamiento de los partidos políticos, representan casos con un funcionamiento similar a la experiencia brasileña. Aunque a escala nacional en Perú, Ecuador y Chile no hay regularidad en el funcionamiento de los casos de presupuesto participativo, se observan en ellos ciertas características que hacen pensar que la variable más influyente para tener un modelo con un estilo más deliberativo -por lo menos a escala local-, termina siendo la voluntad política de los alcaldes y la competencia de los equipos técnicos, y no necesariamente una ley nacional o un estilo de descentralización con un carácter progresista que promueva el presupuesto participativo (Montecinos 2006; Shack, 2005).

El gran desafío que deja planteado este grupo de investigaciones es que parece necesario seguir avanzando en el conocimiento de las metodologías y diseño del presupuesto participativo a escala comparada y, especialmente, en el nivel local. El objetivo de este desafío es analizar en detalle y con mayor profundidad, ya no tanto el estado actual de los diseños y su semejanza o diferencia con el modelo brasileño, sino también prestar atención a la evolución de esta institución participativa al interior de los países y entre ellos mismos. Similar preocupación aparece en relación con el conocimiento de las condiciones previas que han sido determinantes en el éxito o en el fracaso de las iniciativas de presupuesto participativo en América Latina.

Los estudios de tercera generación en torno al Presupuesto Participativo en América Latina

Un tercer grupo de investigaciones del presupuesto participativo se ha concentrado en estudiarlo como una expresión de democracia participativa para complementar las instituciones democráticas tradicionales. Este grupo estudia esencialmente la relación que se produce entre instituciones participativas y representativas y las bondades de esta complementariedad, así como las dificultades que existen para hacer de esta relación efectivamente complementaria y no subordinada. La pregunta fundamental que se desprende de esta relación es cómo y por qué los presupuestos participativos efectivamente complementan o se subordinan a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, cómo se produce esta complementación y/o subordinación, y bajo qué condiciones se da o de qué forma se produce.

Al respecto se puede encontrar en la literatura algunas respuestas y diversos estudios que han hecho hincapié en reconocer las dificultades que existen para compatibilizar la democracia representativa con procedimientos de decisión más cercanos a la democracia participativa, ello debido a la complejidad de las preferencias de los ciudadanos, las que cada día se hacen más diversas y complejas (Pires, 2000). Por su parte, Nylen (2003) y Abascal (2004) indican que la experiencia del presupuesto participativo, entendido éste como una respuesta políticamente relevante a la crisis de la representación política en las actuales democracias, no supone la sustitución de los mecanismos de la democracia representativa, como los concejos o los representantes de la sociedad civil reconocidos por la estructura jurídica de cada país, sino que supone la convivencia de formas propias de cada una de ellas¹⁵.

En el mismo sentido se encuentran los planteamientos de Cabannes (2004 y 2005) al argumentar sobre la necesidad de avanzar en el debate respecto a si los presupuestos participativos son instrumentos que ocupan un vacío de la democracia representativa, son un elemento central de una democracia participativa, o representan una forma de democracia participativa de proximidad reducida al espacio del barrio (Cabannes, 2005: 94).

En relación con este punto, la discusión teórica encuentra consenso en que el problema no es discutir la exclusión o sustitución de la democracia representativa por la democracia participativa, sino en buscar la forma de llegar a la complementariedad entre ambas (Bobbio, 1996; Boschi, 2004). El objetivo de esta complementariedad sería provocar una mayor incidencia y presencia de los ciudadanos

en el proceso de toma de decisiones, de tal forma que efectivamente ambas modalidades de participación sean complementarias y no excluyentes entre sí (Bobbio, 1996). En ese sentido, se sostiene que la relación de complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa puede ser planteada en el contexto de una nueva relación entre las personas, los colectivos y las instituciones del Estado (Subirats, 2005; Dutra y Benevide, 2001). La democracia continuaría siendo la mejor alternativa a la crisis de legitimidad, pero una democracia que surja de una profunda modificación de la relación entre gobernantes y gobernados, y que considera y reconoce en igualdad de condiciones estas nuevas expresiones democráticas.

El reconocimiento de estos problemas y el debate suscitado en torno a sus soluciones, están llevando a América Latina al plano de pensar nuevas formas alternativas de ejercer la democracia y repensar las estructuras de las instituciones de la democracia representativa. La idea que toma mayor fuerza y encuentra un relativo consenso consiste en combinar instrumentos y mecanismos de la democracia directa o participativa con mecanismos de la democracia representativa, pero que no terminen sustituyéndola ni consolidando a actores políticos tradicionales en desmedro de actores políticos excluidos. En esta línea argumentativa, Nylen (2003: 21) agrega que los presupuestos participativos representan una oportunidad para complementar ambos sistemas democráticos, pluralizar la política, fortalecer la sociedad civil y generar nuevas vías de resolución de necesidades. Similar problema y preocupación analítica señala Sintomer (2005: 52) al dejar planteadas importantes interrogantes sobre cómo articular de modo dinámico la lógica de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia directa, de forma que haya complementariedad entre ambas.

Goldfrank (2007: 57) precisa que la relación entre las instituciones participativas y las representativas es por lo menos confusa, en el entendido si se ubicarían en un mismo nivel o si unas se subordinarían a las otras¹⁶. Aun cuando existe relativo consenso sobre la complementariedad de ambos sistemas democráticos, en algunos casos se ha observado cierta subordinación de un sistema a otro. La evidencia más reciente a favor de esta idea es la demostrada por Tatagiba y Teixeira (2007), quienes a través del estudio del caso de Sao Paulo, observan que la relación entre instituciones participativas y representativas definitivamente no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada. Estas autoras enriquecen el debate en torno a las implicancias de los presupuestos participativos en las instituciones de la democracia representativa. Señalan que para el caso de Brasil, en específico para el Presupuesto Participativo de Sao Paulo, lo que se produce es una combinación subordinada de la democracia participativa ante la democracia representativa¹⁷.

Para el caso de Sao Paulo, indican que la trayectoria institucional del presupuesto participativo se ve truncada por el predominio de las instituciones representativas. Por ello, en lugar de “aludir a la complementariedad entre instituciones participativas y representativas, parece mucho más adecuado aludir a una relación subordinada”; agregan que “la democracia brasileña, al mismo tiempo que inaugura nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad, no los incluye como elementos sustantivos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado” (Tatagiba y Teixeira, 2007: 19). De esta forma, se puede observar más bien una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos utilizados como instancias de legitimación del gobierno y no como mecanismos efectivos de apertura democrática.

Como consecuencia, se observa que la trayectoria institucional del presupuesto participativo¹⁸ se ve truncada y finalmente superada por la actuación tradicional de las instituciones democráticas y sus actores políticos. El principal aporte es que reconocen la dificultad que tienen las instituciones de la democracia participativa para complementar a las representativas, desprendiendo de esto un cierto riesgo al evidenciar que el presupuesto participativo sólo puede terminar siendo una iniciativa local que va por fuera del diseño institucional que inspira la modernización del Estado.

La agenda de investigación en América Latina aún sigue abierta, pero ahora intentando responder bajo qué condiciones el encuentro entre instituciones representativas y participativas provoca procesos de sustitución, complemento o subordinación. Debido a la complejidad del debate, y especialmente a

raíz de las últimas evidencias mostradas, la agenda de investigación pareciera ser que exige re-problematizar la complementariedad entre instituciones de democracia participativa e instituciones representativas. Esto debiera impulsar estudios que no se concentren demasiado en reconocer las bondades de dicha complementariedad, sino que se centren más en la investigación empírica acerca de las condiciones en las cuales se deben desenvolver los presupuestos participativos y el diseño institucional que deben adquirir para provocar dicha complementariedad. Es necesario evidenciar dichas condiciones, no sólo para que el pp tenga éxito territorial/local, sino para que efectivamente pasen de ser un tema fundamentalmente local -y a veces hasta aislado- y logren complementarse con las instituciones tradicionales de la democracia representativa a escala regional y nacional, y de paso evitar una subordinación del presupuesto participativo ante ellas.

En este escenario, se puede señalar que hasta ahora la evidencia mostrada sobre el pp permite afirmar que es una expresión de democracia participativa que complementa la democracia representativa pero esencialmente a escala barrial¹⁹ y no necesariamente a escala local. Basados en la experiencia del presupuesto participativo en Uruguay, Brasil, México y Chile, la complementariedad con las instituciones representativas parece ser que se da mejor en el espacio micro-local. En Chile, el caso de Buin²⁰ se presenta como el más expansivo y progresista en materia de democracia participativa, pero en los demás casos (alrededor de 20 municipios²¹) se observan características de democracia más barrial o de proximidad, con menos impacto o alcance local que en Buin. En estos espacios micro-locales se generan actividades de alta riqueza deliberativa pero todas concentradas en territorios o barrios al interior de las comunas que muchas veces pasan inadvertidas incluso para las propias autoridades locales.

Esta distinción significa que sólo en ciertos barrios, y no en toda la ciudad/comuna, el presupuesto participativo -por lo menos en Chile, México, Perú y Ecuador- logra generar procesos deliberativos y de participación ciudadana sustantiva. Por ejemplo, en la última votación del presupuesto participativo de la comuna de Lanco²², en el territorio denominado “Las poblaciones”, de un total de 100 familias asistieron a votar 98 familias con todos sus integrantes, las cuales previamente habían participado de manera activa en el proceso de definición de prioridades y proyectos que entraban a la competencia democrática.

Este fenómeno se repite de manera regular en los casos latinoamericanos (locales), en donde además se observa que cuando se intenta dar un paso adicional, aumentando la complejidad del proceso (en cuanto a territorio, aumento de recursos, responsabilidades y participantes en el presupuesto participativo), las instituciones de la democracia representativa se activan y comienzan a imponer su racionalidad, dando inicio al proceso de “subordinación”. Es decir, en la medida que el proceso de presupuesto participativo aumenta en tamaño territorial y responsabilidades políticas sobre el presupuesto municipal, aumentan las posibilidades de adquirir un carácter consultivo y de subordinarse a la racionalidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

Así, y teniendo como telón de fondo un limitado proceso de descentralización latinoamericano (con excepción de Brasil) y un sistema de partidos altamente institucionalizado, la voluntad política del alcalde se levanta como el factor esencial para sostener esta institución participativa, la cual de manera paradójica se subordina a la misma institución de la democracia representativa que le da vida (en este caso la voluntad política del alcalde) al momento que la legitimidad y el poder de decisión local se ven amenazados.

3. Conclusiones

La evolución de la investigación sobre el presupuesto participativo en América Latina revela que la preocupación actual no es insistir en las bondades de este mecanismo de democracia participativa, ya que tal hecho está demostrado y existe suficiente evidencia empírica para respaldar dichas hipótesis. La preocupación actual es conocer cuáles son las condiciones políticas, sociales e institucionales que hacen del presupuesto participativo un mecanismo complementario a los tradicionales mecanismos e

instituciones de la democracia representativa, de tal forma que se transforme efectivamente en un instrumento revitalizador del sistema democrático en general.

La evidencia muestra que, dada que es la voluntad política el elemento esencial para sostener este mecanismo de participación en la mayoría de los países de América Latina, el límite entre la utilización instrumental del presupuesto participativo y su uso sustantivo es extremadamente frágil. Este aspecto confirma la incapacidad institucional que ha existido hasta ahora para poder consolidar estos mecanismos participativos en otros niveles de gobierno que no sean los locales.

Por ejemplo, se esperaba que tanto en Brasil como en Uruguay se dieran lecciones institucionales al respecto, pero hasta aquí no se ha podido evidenciar un avance sustantivo y profundo a escala nacional en esos países. Sigue predominando un avance tipo archipiélago, en el sentido de que no es homogéneo y regular a escala nacional, ni siquiera al interior de una misma región, observándose lentos progresos en esas escalas. Por el contrario, los presupuestos participativos adquieren un carácter muy dinámico y progresivo a escala local²³.

Este escenario pone en el futuro un centro de preocupación analítica e investigadora en el entendido de explicar por qué, al observar un aumento en la complejidad del diseño y escala del presupuesto participativo, éste disminuye su grado de complementariedad con las instituciones de la democracia representativa. Como consecuencia, la evidencia empírica se inclina por la tesis de que cuando el presupuesto participativo aumenta en complejidad territorial y de diseño, el encuentro entre instituciones democráticas (representativas y participativas) genera más procesos de subordinación que de complemento, pasando a constituirse finalmente los presupuestos participativos en instituciones participativas políticamente controladas por las tradicionales instituciones democráticas representativas.

De esto se deduce que la solución a la crisis de la democracia representativa y sus instituciones está más encaminada por el lado de la reconversión de las propias instituciones representativas que por mostrar una apertura de éstas a nuevos mecanismos participativos, que traen consigo una inclusión de actores y procesos que tradicionalmente se encuentran excluidos de la elaboración de las políticas públicas nacionales, sectoriales y subnacionales.

Dada la proliferación del debate y los estudios sobre el presupuesto participativo en América Latina y Europa, y especialmente producto de las últimas evidencias mostradas por investigaciones provenientes de Brasil, la agenda de investigación debe orientarse a replantear dicha complementariedad entre instituciones de democracia participativa con instituciones representativas. Asimismo, reconocer que las bondades de dicha complementariedad es esencialmente local, y acercarse mucho más hacia la investigación sobre aquellas condiciones mediante las cuales los presupuestos participativos adquieren éxito territorial/local, y pueden efectivamente pasar de ser un tema fundamentalmente local -y a veces hasta aislado- y provocar una modificación sustantiva en las instituciones tradicionales de la democracia representativa, y de paso evitar una subordinación del presupuesto participativo ante ellas.

Notas

¹ En adelante, pp.

² Esta clasificación de los estudios sobre el presupuesto participativo en América Latina de ninguna manera es exhaustiva ni excluyente, ni menos tiene un componente temporal, sino que más bien se utiliza como un ordenador de los estudios de acuerdo con los énfasis que cada autor le pone a una determinada variable del tema. De esta forma, encontraremos investigaciones y autores que pueden estar presentes en más de un grupo de estudios sobre el presupuesto participativo que aquí se plantea.

³ Para una discusión más acabada sobre los conceptos minimalistas y maximalistas de la democracia directa y participativa, ver Altman (2005) y Lissidini (2007).

⁴ Para el caso de Bolivia se hace alusión principalmente a la Ley de Participación Popular.

⁵ Para analizar casos de otros países con diferentes grados de éxito, ver Matías (2004), Gómez (2007), Montecinos (2006), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Ruiz (2007), Goldfrank (2006).

⁶ Agrega este mismo autor que muchas veces la composición de la instancia de decisión de los pp se ha desarrollado a partir de procedimientos poco democráticos, cuestión que no contribuye a reducir o eliminar el clientelismo y la corrupción.

⁷ En otros países sin leyes nacionales de pp, como los casos de Chile, México y Argentina, para explicar el desarrollo menos generalizado y nacional del pp -y, por cierto, su carácter más consultivo que deliberativo-, toman mayor fuerza explicativa variables como la descentralización (o más bien diseños institucionales “centralizados” donde no existen incentivos legales para implementar el pp) y la presencia de partidos políticos altamente institucionalizados y centralizados en sus decisiones, como el caso particular de Chile y México. Sobre el concepto de partido político de baja o alta institucionalización, ver pie de página 13.

⁸ Estos estudios constituyen las principales investigaciones que ofrecen análisis comparados sobre el diseño institucional del pp. En el caso particular de Cabannes (2005), representa el documento más actualizado -financiado por la Red Urbal- que contiene las principales variables consideradas en el diseño del pp de los casos latinoamericanos y europeos existentes a esa fecha.

⁹ Es a esta condición previa que el gobierno de Chile, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), viene apostando desde el año 2006, capacitando hasta la fecha a más de 140 municipios del país. Esta situación, hasta el año 2008, no se ha traducido en un número similar de municipios que implementan la metodología de presupuesto participativo, ya que sólo se registran 21 casos.

¹⁰ Claramente este aspecto se puede observar en algunos casos de presupuesto participativo de México y Chile. Para el caso del presupuesto participativo de la delegación de Tlalpan (con más de 1 millón de habitantes), se observa que el mecanismo de participación ha adquirido un carácter altamente consultivo (o, en palabras de Goldfrank, 2006, un estilo liberal). Para el caso chileno, especialmente en los casos de Lautaro y Negrete (municipios de 30.000 y 8.000 habitantes respectivamente), el presupuesto participativo ha adquirido un carácter más deliberativo. Rompe con esta lógica territorial Porto Alegre (más de 1 millón de habitantes); no obstante aquello, Porto Alegre se vio favorecido por la división distrital que allí se realizó.

¹¹ Cada una de estas dimensiones considera un conjunto de variables. Así, la dimensión Participativa tiene como variables la instancia final de aprobación del presupuesto, las formas de participación (democracia directa o representativa), el órgano de priorización presupuestaria, la democracia participativa o de proximidad, la participación de los excluidos, la fiscalización y control social de las obras, el rol del gobierno local, el grado de ejecución de las obras, y la divulgación de los resultados por parte del gobierno local. En cuanto a la dimensión Financiera/Fiscal, las variables son: valor de los recursos debatidos, presupuesto específico y discusión de la política tributaria. En cuanto a la dimensión Normativa y Legal, las variables son el grado de formalización del presupuesto y la relación con otros instrumentos de planificación. En cuanto a la dimensión Territorial, las variables son: grado de descentralización intra-municipal, grado de ruralización del presupuesto y grado de inversión en prioridades territoriales.

¹² Con algunas excepciones, entre las cuales se puede mencionar Goldfrank (2006), Cabannes (2005), Sintomer (2005) y Blanco (2002).

¹³ Los partidos institucionalizados o de alta institucionalización se encuentran en aquellos países que cuentan con partidos o sistemas de partidos donde las elites políticas son leales a sus partidos, la disciplina de partido durante la legislatura es sólida, los partidos están bien organizados y disfrutan de una presencia considerable tanto a nivel nacional como local. En esta categoría, y de acuerdo con Campo y Ramos (1997: 35), se encuentran países como Costa Rica, Chile, Uruguay y México. Siguiendo esta definición, Goldfrank (2006) señala que los partidos políticos juegan un rol importante

en el hecho que el pp en algunos países de América Latina tenga un carácter consultivo y no deliberativo como en Brasil. En este país, los partidos cuentan con una baja institucionalización y existe una mayor presencia de partidos políticos regionales que han contribuido a que el pp adquiera un sentido de mayor profundidad deliberativa. Este mismo autor agrega que generalmente se considera que los partidos son más institucionalizados en la medida en que generen lazos de lealtad entre sus miembros, votantes y grupos de interés, y consigan una mayor complejidad organizacional (Goldfrank, 2006: 14). Al comparar los casos de pp de Montevideo, Caracas y Porto Alegre y explicar su diferencia en funcionamiento, señala que “la resistencia de los grupos de oposición fue mucho más fuerte en Caracas y en Montevideo, y no permitió que la CR y el FA pudieran diseñar ese tipo de programas que originalmente habían planeado. La reacción de las organizaciones de oposición en Porto Alegre fue comparativamente tímida, dándole al PT mayor libertad en el diseño del presupuesto participativo. Otra de las consecuencias de una oposición de partidos débilmente institucionalizada fue que las organizaciones comunitarias portoalegreses gozaran de mayor autonomía frente a las agrupaciones políticas” (Goldfrank, 2006: 14).

¹⁴ Otra explicación para entender el planteamiento del autor, es que su análisis lo centra en el funcionamiento del presupuesto participativo a escala nacional a partir de leyes nacionales impulsadas por los países de la región. No obstante, a escala local y municipal, en países distintos de Brasil, se puede observar una fuerte influencia deliberativa y brasileña en los modelos de implementación del presupuesto participativo.

¹⁵ Una de las principales críticas que se le hace al presupuesto participativo, desde la óptica de lo que se podría denominar “racionalidad conservadora” que hay detrás de los defensores de la democracia representativa, es que el pp atentaría contra la legitimidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa. Puntualmente, atentaría contra los concejos o cabildos municipales, ya que al intervenir sobre una de las pocas atribuciones que tienen los concejales en América Latina (definir el presupuesto municipal), su rol quedaría extremadamente reducido, evidenciando ante la ciudadanía que el papel de los concejales y de los concejos es innecesario dada la labor que cumplen los representantes del presupuesto participativo en el presupuesto municipal (especialmente la labor de los consejeros del presupuesto participativo). Esta reacción ha sido frecuente y notoria en funcionarios municipales, concejales y alcaldes en las capacitaciones realizadas en Chile por el Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER) de la Universidad de Los Lagos; regularmente ahí se plantea la desventaja de este mecanismo al reducir aun más el rol de los concejales municipales en materia de definición presupuestaria del ítem inversión en la comunidad.

¹⁶ Esta discusión la sitúa en el contexto de la renovación ideológica planteada por la Nueva Izquierda, a diferencia de lo planteado por la izquierda ortodoxa. Para profundizar en el debate ideológico que existe tras la participación ciudadana que se genera en los presupuestos participativos, ver Goldfrank (2006 y 2007).

¹⁷ La idea de subordinación de las instituciones de la democracia participativa ante las instituciones de la democracia representativa se refiere fundamentalmente a dos aspectos. El primero de ellos, al escaso poder de decisión e incidencia que tienen los integrantes del pp en las decisiones municipales, ya que las decisiones y la agenda pública local terminan siendo la de los actores políticos tradicionales y/o de las organizaciones tradicionalmente legitimadas ante el municipio (por ejemplo, en el caso chileno, las juntas de vecinos); por lo tanto, el pp se convierte en un espacio escasamente abierto y que re-legitima a los actores tradicionalmente vinculados con la agenda pública municipal. El segundo aspecto se relaciona con la escasa incidencia que llega a tener el pp en las políticas públicas de escala regional y nacional/sectorial; por lo tanto, su implicancia no pasa de ser un tema local y sometido a la voluntad política de un actor determinado.

¹⁸ Se entiende la “trayectoria institucional” como el tránsito del presupuesto participativo desde el nivel local al nivel regional por medio de la instalación de presupuestos participativos -sectoriales o territoriales- a mayor escala, así como la incidencia en políticas públicas de alcance nacional.

¹⁹ Cabannes (2005) la denomina de proximidad.

²⁰ Ver Montecinos (2006).

²¹ Los casos en que los presupuestos participativos en Chile se han implementado en más de una ocasión son Buin, Cerro Navia, San Joaquín, La Pintana, Maipú, Freirina, Illapel, Talca, Rancagua, San Antonio, Quillota, Lautaro, Lumaco, Negrete, Ránquil, Lanco, Frutillar, Purránque y Puerto Montt.

²² La votación se efectuó el 3 de agosto de 2008. Lanco es una comuna de 15.000 habitantes aproximadamente y se ubica al sur de Chile, a 700 kilómetros de Santiago, en la Región de Los Ríos; su alcalde es militante del Partido Socialista.

²³ De hecho, en los niveles locales es donde se ha observado un mayor dinamismo de caso a caso. Por ejemplo, Porto Alegre ha evolucionado en materia política y metodológica, así como Ilo en Perú, Cotacachi en Ecuador y Buin en Chile.

Bibliografía

- Abascal, Gabriel (2004), “El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?”, documento presentado en las III Jornadas de Pensamiento Crítico, Universidad de Alicante, Alicante, 1 y 2 de abril.
- Alguacil, Julio (2005), “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”, en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 012, Santiago.
- Altman, David (2005), “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y Gobierno*, Vol. 12 N° 2, México.
- Arrollo, Juan (2006), “La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas.
- Baiocchi, G. (2001), “Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, en *Politics and Society*, Vol. 29, N° 1, Los Altos.
- Barceló, Sara y Pimentel, Zainer (2003), “Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8 N° 435, Barcelona.
- Blanco, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boschi, Renato R. (2004), “Instituciones políticas, reformas estructurales y ciudadanía: dilemas de la democracia en Brasil”, en *Política*, N° 042, Santiago.
- Buenrostro, Israel (2004), “Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana”, en *Araucaria*, Vol. 5 N° 012, Sevilla.
- Brugué, Joaquim; Gomá, Ricard; y Subirats, Joan (2005), “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- Cabannes, Yves (2004), “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. Documento conceptual”, Quito, UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC (Cuaderno de Trabajo; N° 139).
- _____ (2005), “Presupuesto participativo y finanzas locales”, Porto Alegre, Programa de Gestión Urbana-ALC; UN-HABITAT; Alcaldía Municipal de Porto Alegre. 2. ed. aum.
- Campo, Esther y Ramos, Luisa (1997), “La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos”, en *América Latina Hoy*, Vol. 16, Salamanca.

- Centro Pluricultural para la Democracia (2005), “Presupuesto participativo: reflexiones y propuestas en el ámbito municipal; documento de estudio”, Quetzaltenango, CPD.
- Chávez, Daniel (2004), “Democratizar la democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional”, Amsterdam, Transnational Institute, http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar, marzo de 2008.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000), “El Estado al servicio de la gente: balance 1994-2000”, Santiago, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- Delamaza, Gonzalo y Fernández, Margarita (2004), “Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios”, Santiago, Programa de Innovación y Ciudadanía.
- Dutra, Olívio y Benevide, Maria (2001), “Presupuesto participativo y socialismo”, São Paulo, Fundación Perseu Abramo; Central de los Trabajadores Argentinos. Instituto de Estudios y Formación; Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Fishkin, James (1995), *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Editorial Ariel. Citado por Font, J. (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Font, Joan (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.
- Garcés, Mario y Valdés, Alejandra (1999), Estado del arte de la participación ciudadana en Chile; documento preliminar para OXFAM-GB, Santiago, mimeo.
- Garretón, Manuel (2004), “De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena”, en *Política*, N° 042, Santiago.
- Goldfrank, Benjamín (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- _____ (2007), “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, N° 212, Buenos Aires.
- Gómez, Esperanza (2007), “El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”, en *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. 15 N° 001, Barranquilla.
- Huerta, M.; Pressaco, C.; Ahumada, C.; Velasco, M.; Puente, J.; y Molina, J. (2000), “Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Ibáñez, Jesús (1985), “Análisis sociológico de textos y discursos”, en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 43 N° 1, Madrid.
- Jacques, Manuel (2003), “Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local”, en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 1 N° 005, Santiago.
- Lissidini, Alicia (2007), “¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios”, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno (Documento de Trabajo; N° 27).
- Márquez, Francisca ...[et al] (2001), *Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual*, Santiago, Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Matías, Domingo (2004), *Presupuesto participativo y democratización*, Santo Domingo, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Mirosevic, Camilo (2005), El presupuesto participativo y las posibilidades de su instauración en Chile, <http://www.freewebs.com/chansenpai/FINAL%20El%20presupuesto%20participativo%20y%20su%20instauracion%20en%20chile.pdf>, marzo de 2008.

- Montecinos, Egon (2006), “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- Montecinos, Egon y Pagliai, César (2006), “Manual de presupuestos participativos en Chile: experiencias y aprendizajes”, Santiago, Fundación Friedrich Ebert; Fundación para la Superación de la Pobreza; Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales; Foro Chileno de Presupuesto Participativo.
- Navarro, Clemente J. (2008), “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- Navarro, Zander (1998), “Democracia y control social de fondos públicos: el caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil)”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira, y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Nylen, William (2002), “Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, New York.
- _____ (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan. Citado por Goldfrank, Benjamín (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- Pagliai, César (2004), “Presupuestos participativos en Chile: realidad, alcances y desafíos”, documento presentado en el Seminario Taller Internacional “Presupuestos Participativos: Construyendo Gobierno Local”, Universidad del Bío-Bío, Concepción, Chile, 10 y 11 de junio.
- Pires, Valdemir (2000), “Límites y potencialidades del presupuesto participativo”, en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 27 N° 42, Buenos Aires.
- Rendón, Armando (2004), “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 1 N° 004, México.
- Ruiz, Lucía (2007), Presupuesto participativo en el Ecuador: avances y límites, Quito, <http://gestiondem.fhpanel.com/clacsoecuador.pdf>.
- Salinas, Juan (2006), Presupuesto participativo al sur del Maipo en Chile: de Porto Alegre a Buin, Buin, Municipalidad de Buin, mimeo.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, Los Altos.
- _____ (org.) (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. Citado por Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Shack, Nelson (2005), “La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamín (2006), “Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul”, en *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, Catia Wanderley Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho y Marcus André Melo (orgs.), Buenos Aires, CLACSO.
- Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.

- Souza, Celina (2001), "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions", en *Environment and Urbanization*, Vol. 13 N° 1, London.
- SUBDERE (2000), "Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile", Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Evaluación y Cuentas Públicas.
- _____ (2004), "Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico y situación actual; documento de trabajo", Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas.
- Subirats, Joan (2005), "Democracia, participación y transformación social", en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 012, Santiago.
- Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Vitale, Denise (2005), "Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2005), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005: diagnósticos y propuestas de futuro (del balance del terror al consenso promisorio)", Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Centro de Gestión (Serie Gestión; N° 76).
- Wampler, B. (2004), "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo", en *A participação em São Paulo*, L. Avritzer (org.), São Paulo, Universidade Estadual Paulista. Citado por Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Ziccardi, Alicia (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social.

A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos*

Esther del Campo García y Ana Haro González

Introducción

El estudio de nuevas formas de gestión pública se ha venido desarrollando desde la década de los años setenta. Así, serán las transformaciones en la administración pública realizadas por Margaret Thatcher en Gran Bretaña o por Ronald Reagan en Estados Unidos las que abrirán la puerta a una discusión más amplia. El estancamiento de las economías tras la conocida crisis del petróleo y su impacto en la capacidad de los Estados para hacer frente a las demandas de los ciudadanos y al déficit de eficiencia de las instituciones públicas llevan, entre otras causas, a los gestores políticos a concebir una nueva forma de administrar los recursos, la que recibirá el nombre de *New Public Management*. Se trata, en esta oportunidad, de buscar nuevas fórmulas y procedimientos administrativos que concedan al Estado mayores cotas de eficiencia y permitan la consecución de los objetivos marcados, reduciendo al máximo los costos. Estas nuevas fórmulas suelen incorporar a diferentes agentes del mercado en la gestión de los servicios públicos a través de extendidos procesos de privatizaciones y terciarizaciones.

La implementación de este nuevo tipo de gestión tiene muy diferentes resultados según el tipo de administración pública en la que se lleva a cabo. Así, si bien en las burocracias anglosajonas la nueva gestión pública consigue solucionar ciertos problemas, en otros escenarios con burocracias menos racionalizadas, termina provocando más problemas de los que intentaron resolver (Pollitt ...[et al], 1998; Kettl, 2000). Ante los bajos logros del *New Public Management* en estas sociedades menos racionalizadas (Ramió, 2001; Ramió y Salvador, 2005), han surgido nuevas voces que piden una transformación en la manera de gestionar los recursos públicos. Esta vez, si bien se sigue manteniendo la lógica participativa de nuevos actores del mercado, se pide la inclusión de grupos sociales más amplios, no necesariamente vinculados a instituciones con ánimo de lucro, y en definitiva, de la sociedad civil en general. Así, se entiende que, para alcanzar la tan pretendida eficiencia, se debe consultar a los actores afectados por la política pública y abrir un proceso de deliberación y participación en el que las decisiones correspondientes se tomen de manera colectiva, incluyendo de esta manera, tanto a actores institucionales como a actores sociales (Olías de Lima y Del Campo, 2008).

Es en este contexto cuando en la mayor parte de los países occidentales, y también en América Latina, se empiezan a abrir espacios de participación en los gobiernos locales. La lógica que descansa detrás de estos cambios es la misma que ya señalábamos. Se entiende que la eficiencia y, por tanto, la legitimidad de las instituciones públicas y de la gestión de los recursos públicos se refuerzan con la formación de redes sociales e institucionales que acerquen la toma de decisiones a los ciudadanos. Aquí se incluyen experiencias tan próximas pero tan dispares como las Organizaciones Territoriales de Base en Bolivia, los Presupuestos Participativos en Porto Alegre o las Veedurías Ciudadanas en Colombia.

La introducción de nuevas formas de participación a nivel local, con sus nuevos mecanismos y sus nuevos actores, ha obligado a los estudiosos a pensar también marcos analíticos originales. Se trata ahora de buscar otras referencias que proporcionen una mejor explicación a las causas, la configuración y las consecuencias de las nuevas formas de gobierno en la esfera local. La búsqueda de esqueletos analíticos más precisos ha llevado a muchos autores a moldear y trabajar el concepto de gobernanza. Este concepto, si bien se relacionó en sus orígenes con la aplicación de nuevas técnicas gerenciales,

Recibido: 31-07-2008. Aceptado: 18-01-2009.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

terminó ampliando su cobertura a todos aquellos procesos en los que tanto actores sociales como institucionales participaban en la gestión de los recursos públicos¹. Esta participación, que en un principio se entendió como la producción de ciertos servicios que antes eran generados por las instituciones públicas, abarcó más adelante a todas aquellas actividades en las que actores institucionales y no institucionales negociaban y consensuaban el tipo de políticas públicas que debían ser implementadas para mejorar la eficiencia de los bienes y servicios públicos. La gobernanza se entiende entonces como aquel proceso en el que actores institucionales y de la sociedad interactúan en la toma de decisiones y colaboran en la puesta en práctica de los proyectos dialogados. La sociedad deja de ser así un actor pasivo para convertirse en un actor activo que participa ahora de manera directa, y no indirectamente, en la gestión de los recursos públicos.

Bekkers ...[et al] (2007) aplican el nuevo marco de la gobernanza al nivel local. Con este cambio, observamos cómo las instituciones locales han dejado de ser una entidad cerrada para pasar a ser un conglomerado de actores; cómo esas instituciones han dejado de ser el único actor que puede influir en el desarrollo de las sociedades y cómo las intervenciones del gobierno local recaen más bien sobre políticas públicas en red, en las que el poder, la dependencia en los recursos y las estrategias de comportamiento se vuelven un elemento vital (2007: 3). Se entiende, de este modo, que la lógica en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas deja de ser un fenómeno Estado-céntrico y se abren amplios espacios a la participación de la sociedad, entendiendo por ésta, tanto a los individuos particulares como a las organizaciones de interés o grupos de presión. Se trata, en todo caso, de una gestión policéntrica, en la que la discusión, el diseño y el control de la gestión pública se realizan de manera conjunta entre actores institucionales y no institucionales.

El cambio de paradigma desde el estudio del gobierno al estudio de la gobernanza ofrece una nueva óptica que nos permite aprehender la realidad de manera más precisa, ajustar el análisis al nuevo contexto participativo y marcar las líneas de referencia a partir de las cuales se evaluarán las ventajas y los inconvenientes de los mecanismos de participación en el nivel local. Sin embargo, un cambio de paradigma también obliga a reinterpretar los conceptos, repensar sus atributos y analizar si dichos conceptos siguen siendo válidos para entender las dinámicas de gobierno en la esfera local. Esto, analizado desde el punto de vista de la Ciencia Política, nos lleva a interesarnos por la forma y la dirección que toman conceptos clásicos como participación, toma de decisiones, *accountability* o eficiencia.

De acuerdo con los nuevos cambios institucionales, los individuos participan directamente en el gobierno local, inciden en las decisiones finales, controlan la labor de los representantes y contribuyen a la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, en muchas ocasiones, estos cambios institucionales no facilitan una intervención efectiva de la ciudadanía, manteniéndose, por tanto, los sistemas clásicos de participación, representación, *accountability* y eficiencia, limitándose la reforma a legitimar un sistema institucional que había perdido el apoyo de la ciudadanía. Es, por ello que, ante la introducción de mecanismos participativos en el nivel local, debemos preguntarnos ¿hasta qué punto la participación de la ciudadanía se hace efectiva?, ¿cómo se combina este tipo de procesos directos con la democracia representativa?, ¿quiénes participan, dónde y cómo?, ¿aumenta la participación de los agentes sociales, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y de las expectativas?

Este artículo tiene como objetivo el análisis del proceso de gobierno local y, sobre todo, de la participación de los ciudadanos en el mismo, tras la introducción de los nuevos mecanismos participativos en Bolivia, persiguiendo concretar algunos objetivos. En primer lugar, se contrastarán los dos modelos de democracia que interactúan con la introducción de las reformas institucionales en el nivel local, el modelo de democracia liberal-representativa y el modelo de democracia participativa. Por un lado, se analizarán los fundamentos de cada uno de los modelos, sus diferencias y sus semejanzas. Por otro lado, se identificarán los puntos en los que dichos modelos podrían entrar en colisión, evaluando cuáles podrían ser las consecuencias de dichas tensiones para uno y otro modelo. En segundo lugar, dado que el objetivo principal de este documento es contribuir al análisis de las

nuevas formas de participación, en un segundo apartado se definirá un marco analítico más concreto que nos permita identificar y evaluar los cambios acontecidos en la gestión de los gobiernos locales en Bolivia con la introducción de los nuevos mecanismos participativos. Este marco analítico identificará los espacios, mecanismos y elementos básicos de la acción de gobierno local, y permitirá realizar una aproximación teórica más precisa a los cambios experimentados por dicha acción de gobierno con la introducción de los mecanismos participativos, tomando asimismo, como punto de contraste, las dinámicas clásicas de la democracia liberal. Esta concretización de los elementos del gobierno local y de sus posibles cambios nos servirá para apuntar algunas hipótesis que puedan guiar el análisis del caso boliviano. Finalmente, se analizarán los cambios acontecidos en el sistema de gobierno local en Bolivia tras la introducción de las reformas institucionales participativas. Para ello, se utilizará el marco teórico propuesto en el segundo apartado, observando así la forma que toman los espacios y elementos básicos del nuevo gobierno; de la misma manera, se intentará contestar a la pregunta de si las reformas institucionales han supuesto un cambio efectivo en la forma de participación de los individuos o, por el contrario, siguen predominando los espacios y mecanismos clásicos de la democracia liberal.

1. Marco teórico

El modelo de democracia representativa liberal vs. el modelo de democracia participativa

El tipo de democracia que se ha venido imponiendo progresivamente en nuestro entorno político desde el siglo XIX es la democracia representativa-liberal, que se fundamenta en la existencia de una estructura institucional y administrativa, el Estado, que es percibido como una realidad diferenciada del agregado de individuos, la sociedad. Esta democracia moderna debe además aplicar técnicas de gobierno eficientes a una escala demográfica mucho mayor. Así, la finalidad última de la democracia sería que los ciudadanos controlaran, intervinieran y definieran objetivos con este poder político cuya titularidad les corresponde, de acuerdo con el principio que señala que el gobierno debe reflejar la voluntad del pueblo. La democracia representativa, asentada en la centralidad del órgano legislativo como representante de los ciudadanos y depositario de la soberanía popular, se caracteriza así por la existencia de un conjunto de garantías institucionales en la toma de decisiones colectivas (Gonzalo y Requejo, 2006). Las dificultades de materializar los principios de soberanía popular y gobierno popular han significado, de hecho, formulaciones más débiles de la democracia representativa, centradas en la apertura institucional de oportunidades (mediante elecciones) para formular preferencias y expresar éstas a los otros ciudadanos (Dahl, 1989; Held, 1987).

Conviene señalar también que en sus orígenes ideológicos, la democracia representativa se confunde con la democracia directa, dado que en ambos casos se asumía una correlación entre igualdad política e igualdad social; sin embargo, la ampliación del sufragio, la inclusión de sectores cada vez más amplios de clases medias y la aparición de los partidos políticos, terminarían consolidando una diferenciación entre ambas, que giraría no sólo en torno al mecanismo formal de participación - participación directa frente a representación- sino también en el mayor acento de la democracia directa en la transformación de las estructuras sociales -la democracia directa pasó a ser considerada como algo consustancial a la organización política de una sociedad sin diferencias sociales.

En el caso de América Latina, la mayor parte de los países que iniciaron, con mayor o menor autonomía, procesos de transición a la democracia sentaron las bases de una democracia representativa-liberal en un contexto de crisis económica y fuertes reformas neoliberales, donde el Estado se concebía como un instrumento de protección de los mínimos necesarios para asegurar la libertad de los individuos fuera del Estado, y la democracia pasaba a ser un proceso decisonal formal. Las dificultades recurrentes de estos regímenes democráticos para garantizar los derechos y libertades recogidos en sus constituciones, a través de la vigencia de un Estado de Derecho, así como la práctica imposibilidad de asegurar un bienestar mínimo a sus ciudadanos, han dificultado enormemente desde entonces las bases sociales y económicas de las democracias representativas, y los sucesivos intentos de dotar de contenido participativo a su entramado institucional parecen haber situado al modelo

liberal-democrático al borde del abismo. Parecería entonces que la tesis sugerida por Barber, en su clásico libro sobre la democracia fuerte, de que hay esperanzas para aumentar el compromiso cívico y la participación ciudadana en la democracia representativa², no ha cuajado en la realidad latinoamericana y que nos encontramos frente a dos opciones absolutamente diferenciadas.

Estos cuestionamientos a la democracia representativa nos han llevado a partir de los años noventa del siglo pasado, a convertir en parte a América Latina en una suerte de laboratorio mundial de la democracia participativa, lo que ha significado, entre otras cosas, la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de Reforma del Estado, especialmente a nivel local (caso ya mencionado de los presupuestos participativos).

Este fenómeno de inserción de nuevas instituciones participativas en las deslegitimadas democracias representativas latinoamericanas, ha abierto un debate en torno a los vínculos y la convivencia necesaria entre los nuevos mecanismos de democracia participativa y la supervivencia de los tradicionales mecanismos de democracia representativa, para ver si éstos están siendo sustituidos, reemplazados, complementados o subordinados. En este sentido, resulta relevante analizar si las iniciativas de democracia participativa han logrado rediseñar las instituciones representativas en el marco de la re-configuración del Estado, o por el contrario, no logran culminar su trayectoria institucional y, finalmente, se ven subordinadas a las segundas. El análisis del proceso de participación ciudadana a nivel municipal en Bolivia podría ejemplificar este proceso. Si bien el contexto normativo y político de la Ley de Participación Popular se sitúa en el marco representativo, estableciéndose y desarrollándose todo tipo de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana local, la profundización del proceso de descentralización en el caso boliviano ha reforzado la crisis de las instituciones representativas en el ámbito nacional y ha conducido también a un crecimiento de las expectativas hacia las instituciones y actores de esta frágil democracia representativa. Facilitando mecanismos para la participación y desarrollo de la democracia, especialmente en el ámbito local, la municipalización en su expresión máxima de participación ciudadana también ha promovido el desbordamiento de las demandas y reclamos de grupos cada vez más numerosos y menos incapaces de agregar y re-significar sus posiciones. De este modo, aquellos mecanismos destinados a engrosar la democracia, han terminado facilitando en parte el debilitamiento de las mismas normas e instituciones democráticas (Del Campo, 2007).

El modelo de democracia participativa: participación en la deliberación, en la toma de decisiones y en el control. Tres tipos de legitimidad de la nueva gobernanza

La nueva gobernanza o gobernanza moderna implica, por tanto, la inclusión de nuevos actores sociales en la gestión pública de los asuntos locales, ampliándose lo que Bresser Pereira y Cunill (1998) denominasen el espacio público no estatal. Esta nueva gobernanza en red incorpora a actores sociales, individuales u organizados en el diseño, implementación y control de las políticas públicas. Esta incorporación mejora, en principio, el procesamiento de las demandas sociales y la satisfacción de las necesidades de la población; sin embargo, como se apuntó, también cambia los mecanismos a través de los cuales los individuos eligen a sus representantes, canalizan sus intereses y controlan a los gobernantes. Así, con el nuevo modelo de democracia participativa, los individuos participan directamente, canalizan sus intereses a través de actores normalmente ajenos a la articulación partidista y refuerzan la *accountability* horizontal y social frente a la tradicional *accountability* vertical.

Para entender mejor la manera en que los nuevos mecanismos participativos cambian el escenario de gobierno, trasladaremos el marco teórico propuesto por Edwards y Bekkers (2007) para analizar los casos europeos al escenario latinoamericano. Dicha traslación requiere, inevitablemente, una adaptación a los condicionamientos institucionales de, en este caso, Bolivia, por lo que la contribución de los autores se reinterpretará de acuerdo con las exigencias contextuales. Distinguiremos en principio tres tipos de legitimidad: la legitimidad de entrada, la legitimidad de proceso y la legitimidad de salida. El encadenamiento de los tres tipos de legitimidad consigue absorber las dinámicas fundamentales del

proceso de *policy making*, al tiempo que permite evaluar el grado de intervención que están teniendo los agentes sociales en la tarea de gobierno. Dado que el foco del presente artículo apunta de manera más precisa a los posibles cambios acontecidos en las formas de participación en la deliberación, toma de decisiones, control e implementación de los modelos participativos, el marco analítico propuesto a continuación incorporará un cuadro más preciso en el que se vincule cada tipo de legitimidad con los elementos clásicos del sistema de gobierno.

El primer tipo de legitimidad analizado por los autores se refiere a la legitimidad de entrada. Por legitimidad de entrada se entenderá lo que Sharpf (1998) ha denominado “gobierno por el pueblo”. Se trata de la plasmación material de la soberanía popular, por la cual los individuos evidencian que la decisión final, suya o de sus representantes, reside en los ciudadanos como sujetos de derecho. Cada ciudadano tiene derecho a intervenir en el proceso de gobierno y, para ello, aprovechará los espacios e instrumentos que le proporciona la ley para materializar dicho derecho. En este sentido, la legitimidad de entrada estaría directamente relacionada con la apertura de espacios en los que los individuos puedan intervenir en la acción de gobierno. Asimismo, dicha legitimidad se vincula con la canalización de preocupaciones, demandas e intereses de la ciudadanía. Finalmente, esta legitimidad se relaciona con la participación de la ciudadanía en la deliberación y en la discusión de asuntos públicos que forman el mapa de preocupaciones y, por tanto, la agenda pública, de manera que la sustantividad de los problemas y la focalización del conflicto recojan las aportaciones y condicionamientos planteados por la ciudadanía.

Para concretar la morfología que estaría tomando el gobierno local con la introducción de los nuevos mecanismos participativos y la forma en que los individuos intervienen en la deliberación de los asuntos públicos, todo análisis de la legitimidad de entrada de la nueva gobernanza debería responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué espacios se abren para la participación de los ciudadanos?
- ¿Quiénes participan? ¿Qué intereses se ven representados? ¿A través de qué actores pueden los ciudadanos canalizar sus demandas?
- ¿En qué temas participan? ¿Quién establece la agenda? ¿Hasta qué punto pueden los ciudadanos incorporar temas en la agenda?
- ¿Qué mecanismos se utilizan para regular la participación?

El segundo tipo de legitimidad mencionado por los autores se refiere a la legitimidad de procesos. Este tipo de legitimidad se relaciona directamente con la toma de decisiones. Como se mencionó anteriormente, la intervención de los ciudadanos en la labor de gobierno comienza con la discusión de los asuntos públicos fundamentales; sin embargo, el elemento decisivo que hace que la discusión se materialice es la toma de decisiones. Así, los mecanismos que se utilicen para ello funcionarán como filtro, concretando qué propuestas se llevarán a cabo y cuáles quedarán sin implementar. En este sentido, debemos entender que la legitimidad de procesos se centra en tres puntos fundamentales. En primer lugar, esta legitimidad identifica los momentos en los que se toman las decisiones, es decir, el tipo de secuencia que se establece entre la decisión y la deliberación. En segundo lugar, esta legitimidad indaga en los mecanismos o tipos de mayoría a través de los cuales se realiza la toma de decisiones. Finalmente, la legitimidad de procesos se cuestiona acerca de los mecanismos de control que permiten comprobar que las reglas del juego a través de las cuales se delibera y se decide, se cumplen y que el producto de estas dos actividades termina materializándose. Con todo esto, el análisis de la legitimidad de procesos de la gobernanza participativa tendría que responder a las siguientes preguntas:

- ¿En qué momento se toman las decisiones? ¿Cómo se integran los individuos en el momento decisional?
- ¿Qué mecanismos se utilizan para decidir? ¿Qué tipo de mayoría? ¿Existen cuotas?
- ¿Qué mecanismos de control existen para comprobar que las reglas del juego se están

cumpliendo y que las decisiones tomadas se llevan efectivamente a cabo?

El último tipo de legitimidad es la legitimidad de salida. En este caso, se refiere al producto emanado de las etapas previas del proceso de gobierno. La legitimidad de salida debe ser entendida como una constatación de que las demandas de los ciudadanos se ven materializadas en las políticas públicas aprobadas e implementadas. En este sentido, dicha legitimidad analizará la convergencia entre las decisiones del gobierno y la participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno municipal. Se trata, en primer lugar, de analizar hasta qué punto las decisiones planteadas en la deliberación y en la toma de decisiones coinciden con las demandas planteadas por los ciudadanos participantes en el proceso de gobierno. En segundo lugar, se trata de observar si dichas decisiones convergen con las necesidades y exigencias de la ciudadanía en su conjunto. Bajo esta lógica, el análisis de la legitimidad de salida deberá responder a las siguientes cuestiones:

- ¿Incorporan las decisiones finales las demandas de los ciudadanos participantes?
- ¿Coinciden las políticas públicas diseñadas e implementadas con las necesidades de la ciudadanía en su conjunto?

Los cambios en el tipo de legitimidad: hipótesis de partida

El marco teórico propuesto nos sirve para avanzar en el desarrollo de los objetivos planteados en la introducción del documento. Así, a través de la hoja de ruta de las distintas legitimidades podemos conocer los cambios acontecidos en la gestión de los gobiernos locales y la dirección tomada por dichos cambios. En este artículo, dicho marco nos debe servir para analizar las transformaciones experimentadas por los gobiernos locales en Bolivia y las tendencias observadas en dichos cambios. El análisis nos servirá para entender si las reformas institucionales han supuesto un cambio efectivo en la forma en que los individuos participan en la gestión de los asuntos públicos locales o, por el contrario, la introducción de los mecanismos mencionados no ha conseguido trascender las dinámicas clásicas de participación observadas en los modelos de democracia representativa liberal. Bajo esta lógica, las hipótesis que guiarán el análisis del caso boliviano son:

a. Las reformas institucionales en el sistema local pretenden abrir espacios para la participación de los individuos. Estos espacios, de acuerdo con el discurso imperante, contribuirán a la deliberación colectiva de los asuntos públicos y la integración de las demandas sociales en el proceso de *policy making*. Sin embargo, los espacios y mecanismos sobre los cuales se pueden realizar las reformas son múltiples y variados. En este sentido, dado que abrir los espacios completamente a la participación de los ciudadanos cambiaría radicalmente las dinámicas políticas de un territorio, partimos de la hipótesis de que sólo se han abierto espacios y ampliado los instrumentos de acción relativos a la legitimidad de entrada. Esta apertura legitima la acción de gobierno sin que las dinámicas institucionales clásicas se vean perturbadas. La legitimidad de procesos y la legitimidad de resultados no experimentarían, bajo esta hipótesis, grandes cambios.

b. Las reformas institucionales tienen entre sus objetivos la integración de las demandas ciudadanas en el proceso de *policy making*. Sin embargo, dicha integración no se podrá llevar a cabo completamente si no se amplían los espacios y mecanismos en los tres tipos de legitimidad. Partimos de la hipótesis de que los avances en la legitimidad de entrada, combinados sin embargo con el escaso desarrollo en la legitimidad de procesos, desvirtúa y paraliza los avances en la legitimidad de resultados.

2. Análisis empírico y primeros resultados para el caso boliviano³

Los mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal fueron introducidos en Bolivia en 1994 con la Ley N° 1551 de Participación Popular. Dichos mecanismos tenían como objetivo acercar la gestión pública a los ciudadanos de los municipios y mejorar así tanto la legitimidad de las instituciones como la eficacia de la mencionada gestión. Hasta ese momento, la gestión municipal

había dependido, en los núcleos urbanos, de autoridades electas con apenas autonomía y recursos para la gestión y, en zonas rurales, del propio gobierno nacional. La Ley de Participación Popular supone un hito en la historia institucional boliviana abriendo un mapa de expectativas y potencialidades ciertamente amplio. Las cláusulas presentes en dicha ley se complementaron más adelante con el Decreto Supremo N° 23.858 del 9 de septiembre de 1994, el cual reglamentaba las Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia, sujetos de los nuevos mecanismos de participación popular.

La Ley de Participación Popular se acompañará, en los siguientes años, de otras legislaciones complementarias. Así, en 1995 se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa. Dicha Ley tiene por objeto la regulación del gobierno departamental, sus competencias, recursos y responsabilidades. Dado que se trata de una ley destinada a la regulación de los niveles intermedios, ésta no tendrá un impacto directo en el rendimiento de los sujetos de la participación popular. En 1999 se aprueba la Ley de Municipalidades, que realizará ciertas transformaciones en la gestión de los niveles locales y determinará el funcionamiento actual de los municipios bolivianos. Asimismo, en el 2000 se promulga la Ley de Diálogo Nacional, la cual redefinirá los mecanismos de distribución de los recursos entre las municipalidades e introducirá nuevos procedimientos para optimizar la gestión de las entidades locales.

Teniendo en cuenta la mencionada legislación, en el siguiente apartado analizaremos cómo cada una de las cláusulas legisladas en las mencionadas leyes y decretos se introduce en el marco teórico propuesto más arriba. Así, la idea es entender hasta qué punto la legislación vigente permite a la gestión municipal participativa profundizar en los tres tipos de legitimidad que componen nuestro marco teórico. Este análisis cubrirá los objetivos propuestos en la presente investigación.

a. Legitimidad de *inputs* o de entrada

Como señalamos en el marco teórico, la legitimidad de *entrada* hace referencia a la apertura de ciertos espacios para que los ciudadanos puedan ejercer directamente su soberanía. De acuerdo con nuestra estrategia analítica, dicha legitimidad viene definida por los actores, los espacios, las materias y los mecanismos que se abren con los nuevos procesos participativos. En el primer caso, nos referimos al tipo de actores que participan, su origen, su relación con el resto de la ciudadanía y la heterogeneidad de esos participantes. En el segundo caso, nos referimos al tipo de actividades en las que los ciudadanos pueden participar y la naturaleza de los foros donde se produce dicha participación. Por último, en el tercer caso, nos referimos a los mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para canalizar sus demandas e introducir los problemas que les preocupan en la agenda de gobierno. De acuerdo con la legislación boliviana, el cumplimiento de dichas condiciones de legitimidad es el siguiente:

Los actores formales de la participación

La Ley de Participación Popular (LPP) en sus artículos 7 y 10 especifica quiénes son los sujetos de la participación popular. Así, se reconoce a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) como el sujeto jurídico de la participación. A los efectos de la Ley N° 1551 de Participación Popular, se entiende por Organización Territorial de Base la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada. Las OTB se expresan en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias. En este sentido, se reconoce como representante de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios(as) Generales y otros(as), designados(as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

Por su parte, el artículo 10 de la LPP establece que, con el objeto de articular a las

Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción, elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva. En las jurisdicciones municipales donde exista un solo cantón, las Organizaciones Territoriales de Base elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia, y donde existan dos cantones, cada uno elegirá dos. El Comité de Vigilancia definirá su forma de organización y trabajo, así como la elección de su directiva.

De manera más concreta, el Decreto N° 23.858, de septiembre de 1994, en su función de reglamentación, puntualiza los posibles sujetos comprendidos bajo la fórmula de la OTB, que serían:

a) Pueblo Indígena. Es la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentra dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con las cuales se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales.

En el marco de la definición anterior, se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades Indígenas y otras formas de organización existentes dentro de una Sección Municipal.

b) Comunidad Campesina. Es la unidad básica de la organización social del ámbito rural que está constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas, que comparten un territorio común en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales. A estos efectos, se reconocen las formas de organización comunal, en cuanto representen a toda la población de la comunidad y se expresen en sindicatos campesinos u otras que cumplan con dicha condición.

c) Junta Vecinal. Es la asociación de personas que tienen su domicilio principal en un determinado barrio o unidad vecinal, en las ciudades y pueblos, con el fin de conservar, demandar y obtener la prestación de los servicios públicos, desarrollar sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales dentro de su espacio territorial.

Los barrios y unidades vecinales serán definidos por cada Gobierno Municipal en consulta con la población.

A esto tenemos que añadirle la disposición del artículo 21 del Decreto N° 23.858, la cual establece que las Organizaciones Territoriales de Base podrán y tendrán que ponerse de acuerdo con las organizaciones sectoriales, sociales y funcionales del municipio, ampliándose de esta manera la heterogeneidad de la representación.

De la legislación se desprende que, al construirse el sujeto jurídico sobre un espacio territorial heterogéneo, las OTB tratarían de responder, en principio, a necesidades territoriales y a la agregación de circunstancias individuales, lo cual favorece un tipo de representación de corte más liberal. Sin embargo, existen dos cláusulas que rompen este esquema. En primer lugar, la LPP establece, como indicamos, que las OTB pueden pedir la revocación de las autoridades de salud y educación, ambas autoridades sectoriales. En segundo lugar, las OTB reconocen a unidades organizativas previas, las cuales pueden incorporar a la gestión municipal una visión más corporativa. Estos dos puntos, unidos a la situación nacional de representación, podrían desviar el planteamiento liberal original de la legislación. Esta conclusión debería cotejarse con el análisis de estudios de caso concretos; de esta manera, si se comprobase la permanencia de relaciones de identidad y de lealtad previas o diferentes a las esperadas por la legislación, podríamos entender que la introducción de mecanismos participativos reduciría la extensión y eficacia de los mecanismos clásicos de representación.

Los espacios y las materias de la participación

La participación de la ciudadanía en la gestión municipal descansa sobre dos elementos fundamentales: el Plan de Desarrollo Municipal o PDM y el Programa Operativo Anual o POA. El primero es un plan

de cuatro años que establece las áreas prioritarias y los objetivos generales de desarrollo para el municipio durante los próximos cuatro años. El segundo es un programa más concreto que, basado en el PDM, establece los proyectos que se llevarán a cabo en el municipio durante un año y el presupuesto asignado a cada uno de esos proyectos. La participación de las OTB y de los Comités de Vigilancia se ejerce de manera similar en ambos casos.

En este sentido, la agenda puede considerarse abierta en la medida en que las OTB, a través del Comité de Vigilancia, plantean proyectos de desarrollo variados que podrían ser inscritos dentro del PDM y del POA. De igual manera, estos proyectos incidirán en la distribución del presupuesto municipal. El problema es que los proyectos y financiación propuestos deberán de ajustarse a las necesidades y objetivos marcados por la Alcaldía en el primer informe de septiembre, por lo que la apertura inicial de la agenda podría reducirse considerablemente. Además, cada OTB podrá proponer apenas dos proyectos a incluir en la programación municipal. Ante esto, sólo existen dos aspectos en los que las OTB y el Comité de Vigilancia tienen una presencia y participación especial; estos son: la petición y necesidad de reforma por parte de las OTB para que se cambie un proyecto que vaya en contra de la comunidad, y el control, por parte del Comité de Vigilancia, de que el gasto corriente del municipio no exceda del 15% del presupuesto de la participación. A diferencia de las propuestas al PDM y al POA, en estos dos casos, la participación ciudadana puede ejercer mayor presión.

Los mecanismos de participación

Las OTB y los Comités de Vigilancia se organizan de manera autónoma de acuerdo con los estatutos y reglamentos de los que ellos mismos se doten. Esto les permite reunirse con la frecuencia que consideren. El Comité de Vigilancia, al presentarse como el órgano institucionalizado de las OTB frente al gobierno municipal, tiene que cumplir, sin embargo, con las citas y los plazos de la gestión municipal. En este sentido, el primer encuentro del Comité con las autoridades institucionales se produce a finales del mes del septiembre, cuando el alcalde ofrece al Comité un informe con las políticas y objetivos para el siguiente año presupuestario. Una semana más tarde, es el Comité el que devuelve a las autoridades locales un compendio de propuestas programáticas y financieras elaborado con las OTB a partir del informe previo enviado por el alcalde. La siguiente cita se produce a finales del mes de noviembre, donde el Comité tendrá que dar un pronunciamiento acerca del programa y presupuesto final presentado desde la Alcaldía. En este pronunciamiento, el Comité tendrá en cuenta si se han incluido las propuestas programáticas ofrecidas en el compendio programático enviado el mes anterior.

Asimismo, la participación del Comité de Vigilancia, como canal institucional de las OTB, se complementa con la elaboración de informes semestrales acerca del rendimiento de la gestión municipal y del seguimiento de la misma. De la misma forma, el gobierno municipal enviará en el cuarto y octavo mes un informe acerca de la evolución y puesta en práctica de los proyectos aprobados.

Finalmente, el artículo 7 de la Constitución boliviana, desarrollado en el artículo 3 del Decreto N° 23.858 de 9 de septiembre de 1994, establece que las OTB pueden formular peticiones individuales o colectivas ante la Comisión pertinente de la Cámara de Senadores. Estas peticiones podrán ser desarrolladas por la mencionada Cámara sin existir obligación por parte de ésta de acatar la petición.

En líneas generales, se puede considerar que la LPP ha permitido la apertura de nuevos espacios de participación. Esto se observa en el mayor número de “momentos participativos”, relativos fundamentalmente a la gestión de los PDM y los POA, y en la oportunidad de introducir proyectos y temas de debate en la agenda municipal. De igual forma, la LPP abre el abanico de actores que podrían participar en la gestión del gobierno local, añadiendo a los representantes electoralmente elegidos, otras formas de articulación social. La introducción de las OTB estaría pensada para facilitar el acceso a la gestión pública de muchos individuos que se mantenían al margen hasta el momento. Finalmente, la LPP favorece la articulación política de entidades preexistentes al reconocer, sin muchas complicaciones, comunidades indígenas o juntas vecinales ya consolidadas como sujetos con

personalidad jurídica.

Estas innovaciones nos llevan a pensar que la reforma institucional de los municipios en Bolivia podría estar sirviendo para universalizar la preocupación por la gestión eficiente de los asuntos municipales. En este sentido, los mecanismos participativos emanados de la LPP estarían favoreciendo el acercamiento de la gestión pública al conjunto de la ciudadanía y estarían incentivando la deliberación colectiva de los problemas del municipio. Esta profundización de la deliberación podría ir encaminada a mejorar, de manera efectiva, la elaboración de las políticas públicas y la convergencia de las mismas con las necesidades del conjunto de la ciudadanía local.

b. Legitimidad de procesos

Como establecimos en el marco teórico, la legitimidad de procesos hace referencia directa a la toma de decisiones en la gestión pública municipal y a la calidad de la participación y control del proceso por parte de la ciudadanía. Este tipo de legitimidad tiene consecuencias muy directas en la gobernanza del municipio. Así, por mucho que existan espacios para la deliberación, si no se abre la toma de decisiones al conjunto de la ciudadanía, la incorporación de las demandas ciudadanas puede llegar a ser muy limitada. La legitimidad de procesos aludirá, por tanto, a los momentos decisionales de la gestión pública, a los mecanismos utilizados para aprobar los proyectos que se implementarán y a la existencia de controles que garanticen que las reglas del juego se están cumpliendo.

Momentos y mecanismos de la toma de decisiones

La Ley de Participación Popular es una Ley gestada desde arriba, donde los actores institucionales centrales deciden cuáles van a ser las reglas de juego que orienten el proceso participativo. Esta determinación cierra la puerta a la negociación de las reglas y los procedimientos que deberán de guiar la nueva gestión del gobierno local.

Por su parte, si analizamos el proceso de toma de decisiones podemos constatar que la capacidad de los ciudadanos para intervenir en dicha toma de decisiones se reduce a la proposición y pronunciamiento acerca del POA y del PDM. En este sentido, observamos que el Comité de Vigilancia puede proponer objetivos, programas o proyectos, pero éstos no tendrán que ser necesariamente incluidos en el Programa final. Igualmente, el Comité puede y debe realizar un pronunciamiento, favorable o desfavorable, sobre el compendio final de proyectos propuesto por la Alcaldía; sin embargo, dicho pronunciamiento no tiene que ser acatado necesariamente por las autoridades municipales.

La ausencia de los actores sociales en la toma de decisiones concede a las OTB una función meramente consultiva. Así, los ciudadanos organizados pueden proponer proyectos y sugerir cambios; pero dado que no participan en la toma de decisiones, no podrán negociar o, incluso, imponer las propuestas emanadas de la deliberación. Esta limitación corta el ciclo participativo iniciado en la primera etapa de discusión.

Calidad de la representación y control sobre el proceso

Al igual que en el caso anterior, la labor fiscalizadora del Comité de Vigilancia se reduce a un simple pronunciamiento o consulta. Así, la Alcaldía deberá mandar un informe final de gestión en el mes de febrero al Comité de Vigilancia. Una vez recibido, éste se pronunciará sobre el mismo, evaluando positivamente o negativamente la labor de la municipalidad. Sin embargo, como en casos anteriores, el pronunciamiento del Comité de Vigilancia no determina ningún tipo de responsabilidad hacia la Alcaldía, de manera que ésta no queda sujeta a las observaciones y conclusiones emanadas del propio Comité. Este proceso se repite en el mes cuarto y el mes octavo de cada año cuando la Alcaldía manda al Comité de Vigilancia un informe de gestión intermedia. En principio, el Comité recibe dicho informe y no dispone de instrumentos legales que le den la capacidad de denunciar o influir en la gestión descrita; sin embargo, el hecho de que la sociedad pueda ejercer un control directo sobre la labor de los

representantes, ofrece a los ciudadanos un poder de presión que, en ocasiones, culmina en estrategias frentistas hacia la política institucional.

Finalmente, el Comité de Vigilancia debe mandar semestralmente un informe de gestión de los proyectos, el cual será recibido por la Alcaldía y entendido, una vez más, como un documento informativo que, en ningún caso, será vinculante.

Por último, la única acción reconocida legalmente que los Comités de Vigilancia podrían llevar a cabo es la denuncia de un vicio o acto de corrupción de las autoridades municipales ante las instituciones correspondientes. Esta denuncia deberá ser enviada a dichas instituciones y recibida por las mismas. Sin embargo, una vez comprobado el delito, es el Ejecutivo Nacional el que puede intervenir y sancionar a las autoridades locales institucionales. De esto se desprende que el Comité de Vigilancia tiene una función de simple observador y que su capacidad fiscalizadora se reduce a una denuncia que deberá ser tramitada por otras autoridades o instituciones.

El análisis de la legitimidad de procesos nos ofrece un mapa de cambios dual. Por un lado, en relación con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, encontramos un panorama menos transformador que el observado en la legitimidad de entrada. Así, si bien observábamos en el primer apartado cómo la LPP cambia la forma de participación de los ciudadanos, abriendo nuevos espacios para la deliberación y aproximando, por tanto, la gestión pública a los ciudadanos, podemos constatar que los espacios abiertos en la toma de decisiones son ciertamente reducidos y, por tanto, limitantes para las intenciones, por lo menos discursivas, de la participación. Se observa, de esta manera, que la entrada de los individuos en la toma de decisiones es nula, por lo que los cambios introducidos por la nueva legislación no han transformado las dinámicas clásicas de la representación liberal. Este freno tiene una doble consecuencia. En primer lugar, inutiliza los pasos avanzados en una primera etapa, haciendo que la presión emanada de la deliberación se canalice por otros medios más informales relacionados con el apoyo y la negociación con los actores institucionales clásicos. En segundo lugar, resta legitimidad al proceso, minando el apoyo de la ciudadanía al sistema y a sus instituciones.

Por otro lado, en relación con la participación de los ciudadanos en el control de sus autoridades, encontramos que, si bien los instrumentos legales son más bien limitados, las dinámicas propias emergidas de estas nuevas formas de control llevan al gobierno local a someterse a situaciones de presión no constructivas que condicionan la efectividad de los mecanismos clásicos de representación liberal y de rendición de cuentas vertical. Así, la introducción de mecanismos de control en un marco legal que no concede espacios en la toma de decisiones refuerza las posibilidades de los sistemas de control y canaliza la participación de los ciudadanos hacia posturas de aceptación o rechazo que, por un lado, no dan pie a la negociación y, por otro, debilitan las garantías y controles de la democracia liberal-representativa.

c. Legitimidad de salida

La legitimidad de salida hace referencia a la eficacia de la gestión. Esta eficacia puede vincularse, por un lado, con el logro de objetivos y, por otro, con la correspondencia entre los objetivos alcanzados y las preferencias de los ciudadanos. Una gestión caracterizada por la legitimidad de *outputs* logrará vincular las necesidades de los ciudadanos con la planificación y programación de proyectos, adecuando los recursos a las posibilidades de la gestión. Dado que en este caso se trata de analizar la posibilidad que ofrece la legislación para integrar las demandas de los ciudadanos en el proceso de *policy making*, el análisis de la legitimidad de resultados deberá centrarse en la posible convergencia existente entre las demandas canalizadas por los Comités de Vigilancia y la definición final de la planificación municipal.

Inserción de las demandas en las políticas públicas

El estudio de la legislación llevado a cabo en este apartado nos sugiere que la existencia de

mecanismos de participación en la deliberación, acompañada, sin embargo, por escasos avances en la participación en la toma de decisiones, reduce las posibilidades de los actores sociales de introducir sus demandas y recomendaciones en el diseño final de las políticas públicas. El único mecanismo que ofrece un espacio de inserción de dichas demandas se ejerce a través del control, lo cual puede llevar a una dinámica de intervención más destructiva que constructiva.

Logro de los objetivos

Para controlar el cumplimiento de los objetivos y la finalización de los proyectos, el único instrumento que tienen los Comités de Vigilancia es el informe que la Alcaldía realiza en el mes cuarto y octavo del año. En este informe, la Alcaldía transmite al Comité cuáles son los avances realizados en las políticas públicas comprometidas. Dicho documento tiene una función informativa; sin embargo, dado que es el único instrumento que los ciudadanos, organizados en OTB y a través de los Comités de Vigilancia, tienen para controlar a sus autoridades, se convierte en un arma estratégica para evaluar la labor de los actores institucionales y juzgar si sus propuestas han tenido en cuenta las demandas iniciales de los ciudadanos.

3. Conclusiones

En las últimas décadas, muchos Estados latinoamericanos han desarrollado mecanismos participativos en la gestión de los asuntos locales. Se entiende que estos mecanismos fueron introducidos, en principio, para mejorar la gestión de los recursos públicos en el nivel municipal y para recuperar la legitimidad que habían perdido las instituciones públicas. La introducción de los mencionados mecanismos contó con el apoyo de la ciudadanía, de las propias élites y de muchos organismos internacionales. Asimismo, se convirtió en un objeto de estudio innovador e interesante para los estudiosos de la gestión local. Tras una década de funcionamiento y múltiples estudios realizados sobre el asunto, surge una pregunta que pocos autores se han cuestionado: ¿cómo se compaginan los fundamentos, objetivos y mecanismos de la democracia liberal-representativa con los nuevos procedimientos participativos?

Este documento pretende contribuir a la reflexión sobre las consecuencias teóricas y empíricas de la introducción de los mecanismos participativos en América Latina, y en particular, en Bolivia. Así, tras un análisis teórico de los modelos que han respaldado las reformas, proponemos un marco teórico que nos sirva para analizar en profundidad dónde se han producido los cambios más relevantes y qué dirección han tomado dichos cambios. Este marco, basado en las propuestas de Bekkers ...[et al] (2007), nos ha servido, además, para analizar un caso concreto en el que convergen y se solapan los nuevos mecanismos participativos y los mecanismos clásicos de la democracia representativa liberal; éste es el caso boliviano.

En el apartado de las hipótesis, planteábamos la posible debilidad de los mencionados mecanismos y la reducida consecución de los diferentes tipos de legitimidad. Así, las hipótesis de partida sostenían que la reforma en Bolivia había favorecido el avance en la legitimidad de entrada pero que no había profundizado los cambios en los otros dos tipos de legitimidad: la legitimidad de procesos y de resultados. La información empírica, extraída de los textos legales, constata la validez de las hipótesis propuestas.

En primer lugar, se observa un cambio sustantivo en la gestión de lo público con la introducción de los mecanismos participativos. Sin embargo, dicho cambio está relacionado, fundamentalmente, con la legitimidad de entrada. Esta transformación incentiva el acercamiento de la gestión pública a la ciudadanía y la deliberación; sin embargo, no favorece la introducción de las demandas ciudadanas en la planificación del municipio. La debilidad en la legitimidad de procesos y de resultados tiene una doble consecuencia. Por un lado, frena el proceso iniciado en la primera etapa, haciendo que la presión ciudadana se canalice por otros procedimientos no formales. Por el otro, resta legitimidad al proceso.

En segundo lugar, los escasos avances de la participación en la toma de decisiones, por tanto, en

la legitimidad de procesos, restan eficacia al proceso de integración de las demandas ciudadanas en el proceso de *policy making*. En este sentido, los canales constructivos que podrían favorecer la introducción de las propuestas ciudadanas en el diseño de proyectos están poco desarrollados en el sistema institucional local boliviano. La introducción de dichas demandas se realizaría, en su caso, a través del ejercicio del control, haciendo que, en ciertos casos, la intervención de los ciudadanos en la legitimidad de procesos ejerza una función más frentista y maniquea que un proceso de intervención decisional constructiva y deliberativa, en el que todas las partes puedan negociar la introducción y desarrollo de políticas que favorezcan al conjunto de la ciudadanía.

Notas

¹ Para estos autores, la gobernanza moderna es simplemente un nuevo modo de gobernar “en el que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y, a menudo, cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas” (Mayntz, 2001).

² La tesis de Barber puede traducirse en la propuesta de Cunill sobre las posibilidades de reformas democráticas de la administración pública. Así, esta autora señala cómo la democracia en la administración pública puede mejorar el control y la eficiencia de ésta, fortaleciendo, simultáneamente, la ciudadanía, tanto directa como indirectamente. Este planteamiento obliga a asumir expresamente la reforma administrativa como una reforma política que construye a la ciudadanía como un actor político, a través de dotarla de varios medios de influencia sobre la administración (Cunill, 2004).

³ Las aportaciones básicas consultadas para realizar este apartado figuran englobadas en la bibliografía sobre Bolivia.

Bibliografía

- Albó, Xavier (2005), *Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia*, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Albó, Xavier y Quispe, Víctor (2004), *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado; Plural Editores.
- Ayo, Diego (1997), “Las élites de la participación popular: las mujeres, los indígenas y campesinos como autoridades locales, municipales y departamentales”, en *Análisis Político*, N° 2, La Paz.
- Barber, Benjamín (2004), *La democracia fuerte: política participativa para una nueva época*, Córdoba, Editorial Almuzara.
- Barbery, Roberto (2005), *Participación popular, descentralización y autonomías departamentales en Bolivia*, La Paz, Programa de Apoyo a la Democracia Municipal.
- Barbery, Roberto; Barbery Knaudt, Rubén; Cossio, Mario; y Molina, Carlos Hugo (2002), *Prefectura y municipios en Bolivia: una relación pendiente*, Santa Cruz, Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible; Banco Mundial.
- Barrios Suvelza, Franz (2002), *El Estado tri-territorial: una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, Plural Editores.
- Bekkers, Victor ...[et al] (2007), “Governance and the Democratic Deficit: Introduction”, en *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Victor Bekkers ...[et al] (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Blanes, José (1998), *La Paz: juntas vecinales y comités de vigilancia*, La Paz, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- _____ (1999), *Descentralización y participación popular en las comunidades aymará de Bolivia: reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado*, La Paz, mimeo.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill, Nuria (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós.

- Calderón, Fernando y Laserna, Roberto (1994), *Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio.
- Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2002), *La política en las calles*, Cochabamba, Ceres.
- Campero Núñez, José Carlos y Gray Molina, George (2001), “Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, Barcelona.
- Cárdenas, Víctor Hugo (1997), “El rescate de viejos postulados”, en *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Secretaría Nacional de Participación Popular (ed.), Caracas, Nueva Sociedad.
- Cunill, Nuria (2004), “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, AA. VV., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Dahl, Robert A. (1989), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Del Campo, Esther (ed.) (2007), *Democratización y descentralización en Bolivia*, Madrid, Los Libros de la Catarata (Colección Investigación y Debate).
- Edwards, Arthur y Bekkers, Victor (2007), “Legitimacy and Democracy: a Conceptual Framework for Assessing Governance Practices”, en *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Victor Bekkers ...[et al] (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Fenger, Menno y Bekkers, Victor (2007), “The Governance Concept in Public Administration”, en *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Victor Bekkers ...[et al] (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Franzke, Jochen ...[et al] (2007), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, Rotterdam, Reed Elsevier (EGPA Study Group on Local Governance and Democracy).
- García Linera, Álvaro (2004a), “El debate sobre la democracia”, en *Pulso*, La Paz, 30 de julio al 5 de agosto, edición electrónica.
- _____ (2004b), “La incertidumbre étnico-geográfica del poder”, en *Pulso*, La Paz, 27 de febrero al 4 de marzo, edición electrónica.
- Gonzalo, Eduardo y Requejo, Ferrán (2006), “Las democracias”, en *Manual de ciencia política*, Miquel Caminal Badía (ed.), Madrid, Tecnos. 3. ed.
- Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Held, David (1987), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Kettl, Donald F. (2000), *The Global Public Management*, Washington, Brookings.
- Laserna, Roberto (1995), *Productores de democracia*, Cochabamba, Ceres.
- _____ (2005), “Bolivia: consumidores de democracia”, en *Bolivia: movimientos sociales y problemas de gobernabilidad*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.
- Lathrop, Mark G. (2004), *Evaluación de estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*, San José, FLACSO.
- Lazarte, Jorge (1993), *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*, La Paz, Los Amigos del Libro.
- Mayntz, Renate (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Medina Guerrero, Manuel (2006), *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Medina, Javier (ed.) (2003), *Municipio indígena: la profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, La Paz, Ministerio de Participación Popular; Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.

- Molina, Carlos Hugo (2005), “Transitando hacia la descentralización política”, en *Para pensar el futuro*, La Paz, ILDIS.
- Olías de Lima, Blanca y Del Campo, Esther (2008), “Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas”, en *Sistema*, Nos. 203-204, Madrid.
- PNUD (2003), *Informe sobre el desarrollo humano en Santa Cruz*, La Paz, PNUD.
- Pollitt, Christopher ...[et al] (1998), *Decentralising Public Service Management*, London, Macmillan.
- Quintana Taborga, Juan Ramón (2005), “Bolivia, entre la crisis y el caos: ¿existe una salida negociada?”, en *Análise de Conjuntura OPISA*, N° 11, Rio de Janeiro.
- Quiroga, José Antonio (2005), “Apuntes sobre la crisis estatal y la convivencia social (o la agonía de Leviatán en los Andes)”, en *Las piezas del conflicto*, AA. VV., La Paz, Fundación UNIR Bolivia.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB (Serie América Latina).
- REPAC (2007), *Sistematización de propuestas: Asamblea Constituyente*, Cochabamba, Vicepresidencia de la República de Bolivia; Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico.
- Romero Ballivián, Salvador (2005), *En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de las elecciones municipales 2004*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- Scharpf, Fritz (1998), *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press.
- Seligson, Mitchell; Moreno Morales, Daniel; y Schwarz Blum, Vivian (2004), *Auditoría de la democracia: informe 2004*, La Paz, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente (2005), *La Asamblea Constituyente en la cultura política ciudadana*, La Paz, UCAC.
- Urenda, Juan Carlos (2003), *Autonomías departamentales*, Santa Cruz, El País.
- _____ (2005), *Separando la paja del trigo: bases para constituir las autonomías departamentales*, La Paz, ILDIS, La Razón.
- Urioste, Miguel (2003), *Bolivia: descentralización municipal y participación popular*, La Paz, mimeo.

La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia*

Juan Manuel Abal Medina

Durante los años 90, en la Argentina, tras los procesos de reforma del Estado nacional y de descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los gobiernos provinciales y municipales se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática del país, al asumir un rol activo en la resolución de una serie de demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional.

En cierta medida se trató de un fenómeno mundial. Producto de la globalización, el Estado-nación se había visto compelido a redefinir su modo y ámbito de actuación, y la “devolución” de facultades hacia instancias inferiores de gobierno fue vista por algunos analistas (por ejemplo, Giddens, 1999) como un mecanismo idóneo para poner en práctica una nueva manera de gestionar los asuntos públicos. En efecto, por sus dimensiones, los gobiernos locales disponen de la posibilidad de entablar un vínculo estrecho con sus representados, confiriéndoles a estos un papel destacado en el proceso de deliberación, definición y monitoreo de las políticas públicas. Tales características explican que en los últimos años los niveles subnacionales se hayan constituido en un laboratorio de experimentación de diversas herramientas de participación y control ciudadano (ver, por ejemplo, Triguboff y Anaya, 2007).

Sin embargo, en Argentina, el proceso de descentralización de funciones y atribuciones hacia las esferas subnacionales no tuvo por objeto reformular la relación de representación política, sino básicamente “achicar” el Estado-nación. No había una teoría democrática detrás de la reforma de los años 90. Así, ni las provincias ni los municipios fueron provistos de las herramientas necesarias para asumir el cúmulo de responsabilidades que el Estado nacional había decidido abandonar de manera abrupta.

Una revisión crítica sobre la experiencia acaecida en esos años contribuye a poner en tela de juicio no a la descentralización en sí misma, sino más bien al modo en que se han establecido las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En tal sentido, el presente trabajo propone un modo alternativo de interacción entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales. Desde la perspectiva analítica que aquí se postula, la apuesta consiste en dilucidar mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas entidades de gobierno, a fin de que puedan aprovecharse cabalmente las potencialidades de los tres niveles de gobierno. El rol de los Consejos Federales como respuesta a procesos de descentralización (Serafinoff, 2007; Nejamkis y Repetto, 2005), y en particular el rol del Consejo Federal de la Función Pública, son analizados en detalle.

Las reformas de los 90

Los inicios de la década del 90 significaron un punto de inflexión en la vida política de los gobiernos subnacionales en Argentina. El proceso de reforma del Estado nacional se inicia en 1989 con la sanción de dos leyes: la de emergencia económica y la de reforma del Estado. El objetivo de esta reforma consistió en constituir un Estado mínimo, limitado a garantizar las condiciones indispensables para el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado. Junto con el programa de privatización de empresas públicas y el de la desregulación económica, se produjo una descentralización de competencias hacia entidades subnacionales, fundamentalmente hacia las provincias.

Recibido: 01-09-2008. Aceptado: 25-01-2009.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Para los municipios, entonces, este proceso no implicó -en términos normativos- un incremento en sus competencias. Sin embargo, “si contrastamos los temas de la agenda local contemporánea, observaremos que los municipios se ocupan de un conjunto competencial substancialmente más amplio: ello ha llevado a diferenciar aquellas competencias normadas de las realmente ejercidas” (Cravacuore, 2007: 6). ¿Cuál es la razón entonces de este incremento, si la descentralización consistió principalmente en la delegación de funciones hacia los gobiernos provinciales? Según Iturburu, “la reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia los estados provinciales que, en varias ocasiones, ajustan hacia abajo recortando la coparticipación o transfiriendo nuevas tareas al ámbito local” (Iturburu, 2001: 37).

Lo que ocurrió fue que las provincias, ante el repentino incremento de responsabilidades que les tocaba afrontar en la nueva etapa, decidieron emprender un proceso de delegación hacia los municipios. Si la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las provincias se realizó a través de una modificación del marco normativo, la transferencia de competencias hacia los municipios se produjo, en lo sustancial, de facto.

De esta manera, quedó configurado un nuevo y complejo sistema de responsabilidades y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. Al respecto, las provincias pasaron a ocuparse - junto con el gobierno nacional- de la educación superior, la justicia, la seguridad social y la seguridad pública, entre otros temas relevantes. Asimismo, en forma exclusiva, comenzaron a brindar servicios educativos, y a ocuparse del financiamiento de la vivienda social y de la regulación de la distribución domiciliaria de la energía eléctrica (Cravacuore, 2007). Por su parte, los municipios, además de cumplir con sus funciones tradicionales (prestación de servicios públicos, gestión administrativa, organización del espacio urbano, regulación de la vida comunitaria), comenzaron a desempeñar un rol significativo en temas tales como promoción económica, desarrollo social, medio ambiente, salud, seguridad, entre otros (Cao, 2007).

Ahora bien, el proceso de reformas por el que atravesó el Estado argentino no debe ser visualizado con un prisma meramente local. Cabe tener en cuenta los cambios ocurridos desde mediados de los años 70 en el escenario internacional. La globalización no sólo determinó la formación de un mercado mundial, sino también la imposibilidad de concebir la sociedad como un contenedor organizado estatalmente (Beck, 2001). En tal contexto se dio el predominio y radicalización de las políticas neoliberales, caracterizadas por una fuerte reducción del Estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad.

La reconfiguración estatal en Argentina y en muchos otros países estuvo ligada en parte a la incapacidad de los Estados-nación para enfrentar nuevas problemáticas de carácter global (flujos financieros, terrorismo, etc.). Sin dudas, ello explica el fuerte proceso de erosión de legitimidad que han sufrido estas entidades en los últimos años. Paralelamente, estas transformaciones motivaron una revalorización del papel y las funciones de los gobiernos locales. Por sus dimensiones reducidas, el municipio se ofrecía como un espacio ideal para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, y disminuir de esa forma la brecha entre representantes y representados evidenciada en el caso de los gobiernos centrales.

En resumen, en los últimos años, los municipios pasaron a ocupar un lugar relevante en la vida política argentina, lo cual se constata en la adquisición de autonomía, en el incremento de competencias y responsabilidades, e incluso en su revalorización en tanto espacio idóneo para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y recrear la legitimidad de las instituciones democráticas. Sin embargo, hacia fines de los años 90 se puso de manifiesto la situación paradójica por la que atravesaban la mayoría de los gobiernos municipales: mientras que sobre ellos -acorde con las nuevas circunstancias- habían crecido exponencialmente las expectativas ciudadanas, la debilidad de sus instituciones impedía la plena satisfacción de las mismas.

Lo propio ocurrió con las provincias. Con frecuencia se hace mención a que el problema que enfrentaron provincias y municipios ante al proceso de descentralización fue de índole económica;

desde esta perspectiva, los inconvenientes se habrían originado en la falta de recursos económicos para afrontar las nuevas responsabilidades. Aunque éste fue un factor sumamente importante, consideramos que la cuestión no se agota allí. Como intentaremos mostrar a continuación, los municipios se enfrentaron a una serie de problemáticas que -haciendo abstracción de cada caso particular- pueden ser catalogadas como “debilidades institucionales”. En definitiva, desde esta óptica, el problema consistió en que la transferencia de competencias no fue acompañada por la transferencia de “capacidades institucionales”.

La heterogeneidad provincial

El primer aspecto a marcar es que generalizar sobre la gestión pública provincial es complejo por la simple razón de que las provincias son muy diferentes entre sí. La provincia de Buenos Aires, con 14 millones de habitantes, tiene una población 140 veces más numerosa que la de Tierra del Fuego. La diferencia entre el distrito con el mayor PBI per cápita (Ciudad de Buenos Aires) y el distrito con el menor (Formosa) es de 13 veces, mientras que similares comparaciones en países federales como Brasil (9 veces), México (6) y EE.UU. (2) denotan territorios mucho más equilibrados en términos de desarrollo (Cao, 2007). El Área Metropolitana, compuesta por la Capital Federal y 24 partidos del Gran Buenos Aires, constituye sólo el 0,33% de la superficie de la Argentina, pero genera más del 40% del PBI y de la producción industrial del país.

Lo que encontraremos en casi todos los casos es que, con las reformas de los 90, las provincias ampliaron significativamente su proporción en el gasto público pero siguieron dependiendo de la recaudación tributaria nacional para ello. La evolución del Gasto Público Consolidado (ver Cuadro 1) total constituye un fiel reflejo del incremento de competencias tanto provinciales como municipales. En efecto, el porcentaje del Gasto Nacional total respecto del Gasto Público Consolidado total ha disminuido desde 1983 en adelante: ese año representaba el 71%, mientras que en 1993 había caído al 51%. Por otro lado, se registra un significativo incremento del Gasto Provincial total, que pasa de ser el 24% en 1983 a casi el 40% en 1993. Un poco menor, pero igualmente importante, es el crecimiento de las erogaciones municipales. Mientras que en 1983 el Gasto Municipal total representaba el 4,1% del Gasto Público Consolidado total, una década más tarde se había duplicado (8%). En los tres casos no se registran cambios sustantivos entre 1993 y 2006, posiblemente reflejando que, una vez que la descentralización ocurre, crea actores subnacionales que luego resistirán cualquier intento de re-centralización (Leiras, 2006).

Cuadro 1
Gasto Nacional, Provincial y Municipal totales, como % del Gasto Público Consolidado
Período 1983-2006

	1983 *		1993 **		2003 **		2006 **	
	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %
Gasto Nacional total	22.888	71,5	38.676	51,6	57.694	52,7	104.898	49,5
Gasto Provincial total	7.806	24,4	29.622	39,5	43.197	39,4	90.254	42,6
Gasto Municipal total	1.308	4,1	6.0696	8,9	8.642	7,9	16.450	7,7
Gasto Consolidado	32.002	100,0	74.994	100,0	109.533	100,0	211.602	100,0

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía.

* En miles de pesos. ** En millones de pesos.

Pero así como la participación presupuestaria de provincias y municipios crecía, la estructura de recaudación tributaria para el mismo período se mantenía estable (ver Cuadro 2). Es decir, a pesar de la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las esferas subnacionales y la consiguiente modificación en la composición del Gasto Público Consolidado, la estructura tributaria

permanece prácticamente invariable desde 1983. Ese año, la Nación recaudaba el 85% del total de recursos del país, mientras que en 2006 recaudaba el 84%. En el caso de los impuestos provinciales tampoco se observan modificaciones significativas: pasan del 14% en 1983 al 15% en 2006. Es decir, existe “un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones” (Cao, 2007: 81).

Cuadro 2
Recaudación Tributaria Nacional y Provincial como % de la Recaudación Total (1983-2006)

	1983 *		1993 **		2003 **		2006 **	
	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %
Recaudación Neta Nación	10.753	85,5	42.352,3	82,8	73.740,1	83,7	152.255	84,8
Impuestos Provinciales	1.827	14,5	8.797,3	17,2	14.332,1	16,3	27.292	15,2
Recaudación Neta Total	12.580	100,0	51.149,7	100,0	88.072,2	100,0	179.547	100,0

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía.

* En miles de pesos. ** En millones de pesos.

Ello trae aparejado cierto problema de “ilusión fiscal”: si bien las provincias se ven obligadas a negociar permanentemente con el gobierno nacional, esta situación les da al mismo tiempo la posibilidad de gastar sin recaudar, de invertir sin tener que pedir esfuerzos equivalentes a sus ciudadanos/votantes (Abal Medina, 2007). Las crecientes responsabilidades de las provincias, junto con este desacople entre jurisdicción que recauda y jurisdicción que ejecuta el gasto, motivaron -especialmente en las provincias periféricas- importantes déficits fiscales, que en 2007 totalizaron casi 736 millones de pesos (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, 2008). Y la selectividad en las transferencias desde la Nación fue utilizada, a su vez, para la construcción y el mantenimiento de coaliciones legislativas (Gibson y Calvo, 2008).

Los problemas mencionados (la heterogeneidad, la falta de recursos económicos e institucionales) determinaron que en muchas ocasiones las provincias se vieran en la necesidad de delegar parte de sus responsabilidades hacia los gobiernos locales. Como se verá en la próxima sección, este proceso de transferencia de competencias se realizó sin considerar que los municipios, en su gran mayoría, presentaban en forma agravada los mismos problemas y dificultades que las provincias.

Los municipios

En la Argentina existen 2.117 municipios. La Constitución Nacional, exigiendo como único requisito la preservación de las autonomías, confiere a las provincias la potestad de establecer su propio régimen municipal. En virtud de tal precepto constitucional, la configuración municipal en Argentina resulta sumamente heterogénea. Si bien la mayoría de las provincias adoptó un criterio poblacional como requisito para la constitución de gobiernos locales, las cantidades resultan variadas. Así, por ejemplo, Santa Fe establece que la población mínima para la conformación de un municipio es de 10.000 habitantes (Artículo 106, Constitución de la provincia de Santa Fe); mientras que Corrientes fija como piso mínimo 500 habitantes (Artículo 156, Constitución de la provincia de Corrientes). La heterogeneidad municipal puede constatarse tanto en la cantidad de municipios que hay en cada provincia como en su tamaño poblacional (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Cantidad de municipios por provincia y municipio más grande (población) por provincia

Provincia	Cantidad de municipios	Municipio más grande	Cantidad de habitantes
Buenos Aires	134	La Matanza	1.255.288
Catamarca	36	San Fernando del Valle de Catamarca	141.260
Chaco	68	Resistencia	275.962
Chubut	46	Comodoro Rivadavia	137.061
Córdoba	428	Córdoba	1.272.334
Corrientes	66	Corrientes	321.902
Entre Ríos	263	Paraná	237.968
Formosa	37	Formosa	198.074
Jujuy	60	San Salvador de Jujuy	233.754
La Pampa	79	Santa Rosa	94.758
La Rioja	18	La Rioja	146.411
Mendoza	18	Guaymallén	251.339
Misiones	75	Posadas	255.052
Neuquén	57	Neuquén	203.190
Río Negro	75	San Carlos de Bariloche	93.101
Salta	59	Salta	464.678
San Luis	65	San Luis	153.322
San Juan	19	San Juan	112.778
Santa Cruz	20	Río Gallegos	79.144
Santa Fe	363	Rosario	909.397
Santiago del Estero	116	Santiago del Estero	230.614
Tierra del Fuego	3	Río Grande	52.681
Tucumán	112	San Miguel de Tucumán	527.607

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior.

Tal como afirmamos en el caso de las provincias, ante tal heterogeneidad resulta evidente que el impacto de la descentralización no pudo haber sido homogéneo. Resulta útil introducir, para los fines de este trabajo, el concepto de “inframunicipalismo” (Iturburu, 2001), que hace referencia a la existencia de un gran número de gobiernos locales con reducida población, y que generalmente poseen estructuras institucionales que generan una carga indebida para los recursos locales, una capacidad limitada para administrar las competencias delegadas y la imposibilidad de cumplir con las funciones básicas demandadas por sus ciudadanos (Cravacuore, 2007). El caso argentino ilustra el problema del inframunicipalismo: el 80% de los gobiernos locales se integra por menos de diez mil habitantes (Banco Mundial, 2002).

Para afrontar las nuevas responsabilidades que surgieron post descentralización se requiere contar con una serie de recursos extraeconómicos, tales como una adecuada estructura organizacional, una planta de empleados altamente capacitada, experiencia en la gestión pública, planificación estratégica, capacidad para relacionarse con diferentes actores (otros municipios, entidades provinciales y nacionales, sector privado). Si tenemos en cuenta que muchas provincias no satisfacen tan altos estándares institucionales, resulta difícil imaginar que pueda hacerlo un municipio de reducidas dimensiones: “la debilidad estructural de los pequeños gobiernos locales argentinos (que representan más del 80% del total) difícilmente les permita prestar los servicios públicos mínimos y menos aun aumentar sus competencias” (Iturburu, 2000: 15). Ahora bien, si los municipios “chicos” resultan en la generalidad de los casos incapaces de afrontar los nuevos desafíos de la gestión impuestos por la descentralización, los municipios excesivamente grandes no están exentos de inconvenientes. Si bien resulta difícil precisar una medida del tipo “justo medio”, es indudable que a medida que el municipio es más grande el efecto positivo de la proximidad entre representante y representados se diluye.

El problema presupuestario

Como fuera mencionado líneas arriba, el proceso de descentralización conllevó la transferencia de competencias hacia las entidades subnacionales sin la correspondiente transferencia de recursos económicos y financieros. En materia presupuestaria, los municipios se encontraron entonces con el mismo problema -tal vez intensificado- que las provincias.

Cabe recalcar que entre 1983 y 1993 el Gasto Municipal total, respecto del Gasto total consolidado, se había duplicado, pasando del 4% al 8%, y manteniéndose en ese nivel hasta la actualidad. En cuanto a la estructura de recaudación tributaria, y dada la heterogeneidad de los regímenes municipales en cada provincia, no es posible contar con información agregada sobre esta cuestión. De todas maneras, hay algunos elementos que permiten inferir la situación tributaria de los gobiernos locales. Al respecto, la principal fuente de recaudación propia de recursos consiste en la prestación de servicios (permisos de venta ambulante, recolección de residuos, etc.). Pero es sabido que, históricamente, los municipios registran bajos niveles de recaudación (véase, por ejemplo, Cravacuore, 2007). Asimismo, otra fuente tributaria de suma importancia viene dada por el sistema de coparticipación de recursos desde las provincias. Pero ya hemos visto que los ingresos provinciales se han mantenido prácticamente invariables desde 1983. En conjunto, se reproduce en el ámbito municipal el problema de la “ilusión fiscal” ya mencionado.

En síntesis, la estructuración tributaria municipal adolece de serias debilidades: los recursos resultan exiguos para afrontar las nuevas responsabilidades originadas por la descentralización; a su vez, los municipios cuentan con una baja capacidad de recaudación propia, por lo que dependen financieramente de las provincias y de la Nación. Sumado a ello, los recursos tributarios provinciales tampoco se han modificado en los últimos años.

Por último, el análisis de la estructura de gastos municipales por provincia denota una fuerte concentración de las erogaciones denominadas “corrientes”, esto es, fundamentalmente gastos en personal. A excepción de La Pampa y Chubut, en el resto de las provincias la erogación bajo este concepto hasta 2002 -último año con este tipo de información desagregada disponible por provincia- es superior al 50% de los gastos totales (ver Cuadro 4). Cabe agregar que los datos sobre la composición del gasto municipal en las 23 provincias revelan que los gastos en personal siguen representando en 2007 más de la mitad de los gastos totales (Centurión, 2008). De ahí que “los niveles de inversión de los gobiernos locales en Argentina son muy bajos (...) la ineficiencia e inflexibilidad en el uso de los recursos se vincula con presupuestos rígidos y desarticulados de la gestión cotidiana. El presupuesto por programa en la mayoría de los gobiernos locales argentinos es aún poco usual y el cálculo de ingresos y egresos se repite año a año sin los adecuados ajustes” (Cravacuore, 2007: 12).

Cuadro 4
Proporción de Gastos en Personal sobre Gastos Totales Municipales (en porcentajes)
Período 1993-2002. Municipios agrupados por provincias

Provincia	1993	1996	1999	2002*
Buenos Aires	51	54	51	54
Catamarca	78	75	71	86
Chaco	79	81	76	80
Chubut	54	47	52	49
Córdoba	46	50	50	55
Corrientes	56	56	40	63
Entre Ríos	54	57	56	60
Formosa	64	65	65	77
Jujuy	68	68	61	66
La Pampa	41	46	36	41
La Rioja	87	88	76	84
Mendoza	56	62	57	67
Misiones	61	58	58	59
Neuquén	57	61	56	53
Río Negro	52	59	56	59
Salta	65	61	61	76
San Luis	43	52	48	50
San Juan	72	72	56	71
Santa Cruz	69	73	63	66
Santa Fe	48	53	48	51
Santiago del Estero	64	67	54	63
Tierra del Fuego	61	66	68	70
Tucumán	70	59	62	65

Fuente: elaboración propia sobre datos proporcionados por el Ministerio de Economía.

* Último año con información disponible por provincia.

El trabajo de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP) con las provincias

Los procesos de descentralización suelen hacer necesaria la configuración de ámbitos de coordinación de políticas. En tal sentido, la emergencia de Consejos Federales ha sido habitual en los años 90 en la Argentina, precisamente en respuesta a la descentralización de competencias y a las débiles capacidades institucionales de los distritos que debían asumirlas (Serafinoff, 2007). Esto es particularmente importante en situaciones de “pluralismo institucional” (Cohen y Peterson, 1997; Nejamkis y Repetto, 2005), donde más de una instancia de gobierno comparte responsabilidades sobre determinadas tareas.

En las secciones anteriores hemos podido observar que, fruto del proceso de descentralización iniciado en los años 90, provincias y municipios han incrementado sus funciones y competencias. Sin embargo, un conjunto variado de debilidades institucionales han impedido que las nuevas tareas se realicen con eficacia y eficiencia. En el trabajo que la SGGP realiza a través del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP)¹ están subyacentes estas dos cuestiones: 1) por un lado, la importancia que tienen las jurisdicciones subnacionales en la realidad política argentina, como ámbito de resolución de un conjunto -cada vez más amplio- de demandas ciudadanas; 2) por otro, las debilidades institucionales que se evidencian en el proceso de realización de tales demandas. En síntesis, desde la SGGP se considera que es necesario entablar un vínculo de cooperación y coordinación sistemático entre los tres

¹ Todos los documentos y actividades mencionados en el texto pueden ser consultados en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/cofefup.html>.

niveles gubernamentales: nación, provincias y municipios deben establecer esfuerzos y metas comunes a fin de construir administraciones públicas más ágiles, eficientes y transparentes.

El CoFeFuP reúne a representantes de la Nación y de las provincias en un mismo espacio, en el que se reflexiona y se intercambian experiencias vinculadas con diversos aspectos de la administración pública, incluyendo: administración de recursos humanos, financieros y tecnológicos; actualización de metodologías de capacitación; incorporación de nuevas tecnologías para el gobierno electrónico; implementación de innovaciones tendientes a la calidad de la gestión; y optimización de sus sistemas de compras y contrataciones. En resumen, todas aquellas herramientas y medidas que tiendan a promocionar una efectiva modernización del aparato estatal.

El CoFeFuP está constituido por la Asamblea, órgano superior responsable de fijar las políticas y acciones generales, y por la Secretaría Permanente, cuyo titular, el Secretario de Gabinete y Gestión Pública, es al mismo tiempo quien preside la Asamblea. La Asamblea está conformada por dos representantes permanentes por cada provincia (uno “titular” y otro “alterno”), dos por la Ciudad de Buenos Aires, y por el Secretario Permanente en representación del Estado Nacional. Los Gobernadores Provinciales y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben designar como representantes ante el CoFeFuP a los funcionarios de más alto rango con competencia en el área de gestión pública de sus respectivas jurisdicciones.

En el año 2006 el CoFeFuP aprobó su Reglamento, una instancia fundamental en la consolidación institucional del órgano. Desde entonces se ha sistematizado el funcionamiento del Consejo a través de la realización de tres asambleas cada año y de la creación de Comisiones de Trabajo que han permitido agilizar y profundizar la tarea de cooperación interjurisdiccional. El amplio acuerdo requerido para formalizar las reglas de funcionamiento del Consejo ha sido indudablemente uno de los principales desafíos superados por el CoFeFuP hasta el momento. En términos generales, la necesidad de construcción de amplios consensos constituye una dificultad extra para la toma de decisiones, pero permite enriquecer los productos finalmente acordados y exige un ejercicio de diálogo provechoso para todas las partes. Utilizando la terminología de Scharpf (1997), podemos hablar de una “toma de decisiones conjunta” entre los distintos niveles de gobierno, en lugar de una decisión jerárquica y coercitiva desde la Nación hacia las provincias.

En su primera reunión de cada año, la Asamblea constituye las Comisiones de Trabajo en consideración con el plan de trabajo y los objetivos delineados, la trascendencia regional y la especial relevancia de determinados asuntos. Actualmente existen cinco comisiones, presididas por un Coordinador General y encargadas cada una de ellas de un particular eje temático, a saber: Capacitación, Empleo Público y de Carrera, Fortalecimiento de la Calidad, Gobierno Electrónico, y Fortalecimiento de la Gestión Municipal.

El CoFeFuP tiene por objeto impulsar el fortalecimiento y modernización del aparato administrativo institucional de los gobiernos subnacionales, a través de la mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad de sus gestiones. A tales efectos, desde la SGGP se colabora en la transferencia de las políticas y los programas elaborados en el ámbito nacional hacia todos los distritos del país, además de asistir en la producción y en la búsqueda de procesos de coordinación que tiendan a mejorar la comunicación entre los diferentes sistemas administrativos provinciales y entre los de las provincias y los de la Nación.

En las reuniones del CoFeFuP, tanto en sus Asambleas como en las Comisiones de Trabajo específicas, son tan importantes los productos efectivamente generados como los procesos de sinergia e intercambio de conocimientos y experiencias. Este trabajo cooperativo permite optimizar esfuerzos y lograr mejoras en la calidad de la administración pública que ni la Nación ni cada provincia por su cuenta podrían alcanzar por sí mismas. Además de las Asambleas y de las reuniones de las Comisiones de Trabajo, la Secretaría Permanente del CoFeFuP lleva adelante una continua tarea de cooperación y asistencia técnica con las distintas provincias. En el Cuadro 5 aparece el detalle sobre el estado de

situación actual en el que se encuentra el trabajo realizado con cada una de las provincias en el marco del CoFeFuP.

Cuadro 5
Síntesis del trabajo desarrollado entre la SGGP y los distintos distritos

Provincia	Organismo	Tema
Buenos Aires	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
	Secretaría General de la Gobernación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos y metodologías para la simplificación de trámites para los inversores y la elaboración de mecanismos de transparencia.
Catamarca	Gobierno	Acciones conjuntas tendientes a mejorar la capacidad de gestión de la administración pública de la provincia.
Chaco	Gobierno	Asistir a la provincia en materia de estructuras orgánicas y funcionales, carrera administrativa, capacitación, formación y desarrollo de los recursos humanos, gobierno electrónico, sistema de compras y de identificación de bienes y servicios.
Ciudad de Buenos Aires	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
	Consejo de la Magistratura	Programa de trabajo centrado en la calidad de la gestión judicial.
	Teatro Colón	Gestión del Conocimiento.
Córdoba	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
Formosa	Gobierno	Asistir a la provincia en materia de empleo público, capacitación, innovación de gestión, contrataciones de bienes y servicios y tecnologías de la información.
Jujuy	Secretaría de Salud	Formulación de Plan Estratégico e implementación del Sistema de Información para la Gestión.
La Pampa	Gobierno	Programa de Trabajo centrado en los procesos de reforma de la administración del gobierno de la provincia, en la optimización de sus recursos humanos y en su fortalecimiento institucional.
La Rioja	Gobierno	Acciones conjuntas tendientes a mejorar la capacidad de gestión de la administración pública provincial, centradas en la reforma de procesos de trabajo, en la optimización de las capacidades y competencias de sus recursos humanos, en la incorporación de tecnologías y en el fortalecimiento de sus instituciones.
Mendoza	Gobierno	Asistir a la provincia en materia de empleo público, capacitación, innovación de gestión, contrataciones de bienes y servicios y tecnologías de la información.
Misiones	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
Neuquén	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
San Luis	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la acción conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación.
San Juan	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación.
Santa Cruz	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de diversos proyectos.
Santiago del Estero	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
Tierra del Fuego	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación.
Tucumán	Gobierno	Seminario/Taller "Gestión del Conocimiento".

Fuente: elaboración propia.

El vasto programa de trabajo realizado con los gobiernos provinciales contribuye también al fortalecimiento de los municipios. En efecto, aprehender y desarrollar nuevas capacidades y herramientas de gestión les permite a las provincias estar en condiciones de transferirlas hacia los municipios. De cualquier modo, los gobiernos locales, dada su estructura y ámbito de acción, poseen

particularidades que merecen y necesitan ser atendidas en forma específica. De allí que junto con el programa de modernización de las entidades provinciales, desde la SGGP se ha avanzado en la implementación de distintos mecanismos de cooperación y asistencia hacia los municipios.

Asistencia técnica de la SGGP a gobiernos municipales

La cercanía entre representantes y representados que caracteriza a los gobiernos municipales los convierte en un escenario ideal para recrear la confianza ciudadana en las instituciones. No resulta casual, en tal sentido, que un informe de las Naciones Unidas (PNUD, 2005) arroje como resultado que las Intendencias figuran terceras entre las instituciones que mayor confianza generan a los argentinos.

El trabajo desarrollado por la SGGP con los municipios reconoce tres grandes líneas estratégicas: el fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional; la promoción de la equidad y el desarrollo de capacidades de los servidores públicos; y el fomento de herramientas y acciones relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana. Con tales objetivos por delante, en abril del año 2008 se suscribió un convenio de cooperación y asistencia técnica entre la SGGP, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y la Federación Argentina de Municipios. El convenio contempló el desarrollo de programas de formación y capacitación de recursos humanos, el diseño y ejecución de proyectos conjuntos de cooperación y asistencia técnica, la realización de investigaciones y estudios sobre distintos aspectos de la administración pública local y la generación de información técnica y académica sobre temas de interés común, entre otras iniciativas. Junto a este acuerdo marco general, y a las actividades en desarrollo que de él se desprenden, se ha avanzado en la cooperación bilateral con distintos gobiernos locales. A continuación se da cuenta de este trabajo:

- Ciudad de Córdoba. Se adoptaron programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés. Asimismo, la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la SGGP, participa en la identificación, la definición y el desarrollo de una serie de aplicativos basados en entorno web, que utilizan tecnología de firma digital y que permiten el mejoramiento de la gestión administrativa en la Dirección de Compras y Suministros de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, para luego hacer extensible la tecnología en cuestión a otras áreas municipales.

- Ciudad de Tigre. La SGGP se encuentra brindando asistencia para la modernización del gobierno municipal de Tigre. Las materias específicas en las que se está trabajando de manera conjunta son: innovación en la gestión, tecnologías informáticas, compras, contrataciones, empleo público y capacitación. Con tal fin, se dio inicio al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, del cual ya se ha cumplido la definición de estándares de calidad y el mapeo de procesos; y la revisión e implementación de los sistemas de información y de comunicación.

- Ciudad de Lanús. La SGGP asiste al Municipio en cuestiones de innovación en la gestión, tecnologías informáticas, compras, contrataciones, empleo público y capacitación. Este acuerdo tiene por objetivo contribuir a que el Municipio de Lanús modernice su aparato estatal y que la transparencia, la eficiencia y la eficacia se conviertan en atributos centrales de su accionar. Al igual que en el caso de Tigre, se ha implementado el Programa Carta Compromiso, y ya se han cumplimentado las dos primeras etapas.

- Ciudad de Morón. La SGGP asiste al Municipio de Morón en el desarrollo y evaluación del portal “Morón Compra”, sobre la base de la experiencia que el organismo ha adquirido al desarrollar el portal “Argentina Compra”. Específicamente, la SGGP brinda la información vinculada con las distintas etapas de los procedimientos de selección, generándose a tal fin el vínculo entre ambos portales. Asimismo, la Municipalidad se comprometió a difundir en el portal de Argentina Compra las convocatorias y adjudicaciones de los procedimientos de selección que se llevan a cabo en su ámbito. Por otro lado, las partes están trabajando en forma conjunta con el objeto de capacitar a los potenciales proveedores en los procedimientos de selección que se llevan a cabo. Se ha implementado asimismo el

Programa Carta Compromiso, cuyo estado de ejecución se encuentra en la tercera etapa, es decir, en la redacción de la Carta.

En conclusión

La experiencia por la que atravesó Argentina en los años 90, con la radicalización de las políticas de corte neoliberal y sus consecuencias económicas y sociales, expuso la necesidad de volver a contar con un Estado fuerte, moderno y ágil que haga posible conjugar el crecimiento económico y la inclusión social. Asimismo, tras la descentralización fiscal y administrativa ocurrida en la década pasada, la política de modernización del Estado debe contemplar como uno de sus componentes fundamentales el fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales, que han adquirido un rol central en la formulación y ejecución de políticas.

En los años 90, los gobiernos subnacionales se encontraron en la paradójica situación de haber incrementado su peso e importancia política, pero sin contar con las capacidades institucionales para enfrentar los nuevos retos impuestos por la descentralización. Es por ello que desde la SGGP se ha impulsado un amplio programa de trabajo orientado a contribuir en el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones provinciales y municipales. Esta cooperación intergubernamental permite optimizar la calidad de la gestión, y también la democracia en todos los niveles de gobierno, construyendo instituciones abiertas y transparentes al control y la participación ciudadana.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2007), “La cuestión del federalismo en la Argentina: las paradojas de un juego complejo”, documento presentado en los “Debates de Mayo III: Nación y Diversidad. Territorios, Identidades y Federalismo”, Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires, mayo.
- Abal Medina, Juan Manuel y Nejamkis, Facundo (2003), “El Estado”, en *Introducción a la ciencia política*, Julio Pinto (comp.), Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Backus, Michiel (2001), *E-Governance and Developing Countries: Introduction and Examples*, <http://www.ftpiicd.org/files/research/reports/report3.pdf>.
- Banco Mundial (2002), “Argentina: provisión de servicios municipales. Temas y opciones”, Buenos Aires, Banco Mundial (Informe N° 23.685-AR). v.1.
- Beck, Ulrich (2001), “Políticas alternativas a la sociedad del trabajo”, en *Presente y futuro del Estado de bienestar: el debate europeo*, AA. VV., Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales; Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.
- Cao, Horacio (2008), “La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina”, en *Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07: categoría doctorado*, Mariano Greco (coord.), Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Investigaciones.
- Cao, Horacio (coord.) (2007), *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*, Buenos Aires, Editorial Biblos (Colección Política, Estado y Administración Pública).
- Centurión, Adrián (2008), “Federalismo y relaciones fiscales en Argentina”, documento presentado en el Seminario “Experiencias de Organización Territorial y Financiera: Desafíos para Favorecer la Equidad y la Cohesión Social y Territorial”, Eurosocietal, Quito, 17 al 19 de noviembre.
- Cohen, John y Peterson, Stephen (1997), “Administrative Decentralization: a New Framework for Improved Governance, Accountability and Performance”, Cambridge, Harvard Institute for International Development (Development Discussion Paper; N° 582).
- Cravacuore, Daniel (2007), “Los municipios argentinos (1990-2005)”, en *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Daniel Cravacuore y Ricardo

- Israel (coords.), Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Autónoma de Chile, Fundación Hanns Seidel.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2008), Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/endeudamiento/endeudamiento.htm>.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2008), “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (eds.), Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública. 2. ed.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Buenos Aires, Taurus.
- Iturburu, Mónica (2000), “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”, en *Cooperación intermunicipal en Argentina*, Mónica Iturburu y Nélica Redondo (comps.), Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires; Instituto Nacional de la Administración Pública.
- _____ (2001), *Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. 2. ed.
- Leiras, Marcelo (2006), “Parties, Provinces and Electoral Coordination: a Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983-2005”, Notre Dame, University of Notre Dame. The Graduate School. Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy.
- PNUD (2005), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades*, Buenos Aires, PNUD.
- Nejamkis, Facundo y Repetto, Fabián (2005), *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación PENT.
- Serafinoff, Valeria (2007), “Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión”, documento presentado en el Congreso de Latin American Studies Association, Montreal, septiembre.
- Scharpf, Fritz (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Triguboff, Matías y Anaya, Berenice (2007), “Una mirada sobre la participación ciudadana en la Argentina”, en *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Juan Manuel Abal Medina (comp.), Buenos Aires, Prometeo.

***Think tanks* y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México**

Gerardo Uña, Carina Lupica y Luciano Strazza

Introducción

Uno de los principales problemas que se enfrenta en los países de América Latina es el elevado nivel de pobreza y desigualdad, que afecta a gran parte de su población. De acuerdo con los datos de CEPAL (2007) el 36,5% de la población de la región (194 millones de personas) percibe ingresos inferiores a la línea de pobreza, y el 13,4% (71 millones de personas) está por debajo de la línea de indigencia. Si bien esta preocupación siempre ha tenido presencia en la agenda pública en las últimas décadas se manifestó su relevancia, debido a las reiteradas crisis socioeconómicas que afectaron a la región. Sin dudas, atender y revertir la situación de carencia de recursos y la ausencia de oportunidades de gran parte de la población es complejo, por lo que requiere de la creatividad y el compromiso de todos los sectores y actores de la sociedad, y no sólo de la acción de los gobiernos y burocracias públicas.

En este contexto, las políticas sociales son herramientas de vital importancia para revertir las causas que originan este escenario, en especial si se considera el debilitamiento del trabajo formal como eje de integración social. Así, el rol de los actores estatales, académicos, *think tanks* y *expertos* u organizaciones de la sociedad civil que participan en estas políticas debe ser considerado para el análisis de su diseño, implementación o impacto. Sin embargo, pese a la necesidad e importancia de las políticas sociales en la región y a la mayor injerencia de los *think tanks* y *expertos* -actores que generan información y conocimiento para influir en los tomadores de decisión- en las mismas, su participación en el campo de las cuestiones sociales aún se encuentra relativamente inexplorada.

El objetivo de la presente investigación es realizar un primer abordaje sobre la participación de los *think tanks* y *expertos* -especialistas, académicos o investigadores con trayectoria profesional- en las distintas etapas de las políticas sociales en América Latina, sobre la base de que analizar y comprender el rol y los intereses de todos los actores que participan en las políticas públicas es central para entender los resultados alcanzados con las mismas.

Es necesario aclarar que para realizar este análisis se acotó el campo de estudio a una de las facetas de la política social: la lucha contra la pobreza. Dentro de ella, se seleccionaron como unidades de análisis tres programas de transferencias condicionadas de ingresos: el Progresas-Oportunidades (México), el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina) y el Programa Chile Solidario (Chile), los cuales representan casos ilustrativos de este tipo de acciones en la región.

Si bien la participación de los *think tanks* y *expertos* presenta múltiples dimensiones e implicancias, en este estudio se pretende explorar su participación en las políticas sociales, centrando el foco particularmente al interior del ciclo de las políticas públicas, es decir, identificando dicha participación a nivel de etapas.

Con este propósito, el artículo se organiza en cuatro secciones. En la Sección I se describe el marco teórico y los conceptos clave utilizados. En la Sección II se realiza el análisis de los tres casos seleccionados, para luego detallar los principales hallazgos resultantes de las experiencias abordadas en la Sección III. Finalmente, en la Sección IV se presentan las conclusiones de esta investigación.

I. Marco conceptual

Policy Making Process¹

En primer lugar resulta conveniente definir el ámbito donde se produce la participación de los *think tanks* y *expertos*. En este sentido, es posible definir al *Policy Making Process* como el proceso a través del cual se debaten, elaboran, aprueban e implementan las políticas públicas. El mismo se puede

¹ Recibido: 17-04-2009. Aceptado: 28-05-2009.

caracterizar como un “juego” en el que una cantidad variable de “actores” interactúa en una “arena de negociación” con el fin de hacer prevalecer sus ideas y/o intereses. Los participantes de este proceso pueden ser clasificados en dos grupos: los actores formales (partidos, burocracia, legislaturas, etc.) y los informales (*think tanks*, *expertos*, medios de comunicación, etc.). La diferencia esencial entre ambos tipos de actores es que los formales son aquellos que desempeñan roles asignados constitucionalmente, mientras que los informales no. Aun así, los actores informales desarrollan papeles importantes en el *Policy Making Process*, ya que en reiteradas oportunidades su participación impacta en los procesos de negociación, en los resultados obtenidos y/o en la implementación de las políticas públicas.

La interacción de los actores se produce en las “arenas de negociación”. Estas, pueden clasificarse en “formales” (comisiones legislativas, gabinetes) e “informales” (el espacio público, por ejemplo), y se revisten de mayor o menor nivel de transparencia en función de la visibilidad pública que poseen (por ejemplo, un debate legislativo en el plenario tendrá mayor nivel de transparencia que una reunión para tratar un tema específico entre un funcionario y una asociación que representa a un determinado sector). A su vez, es posible interpretar el comportamiento de los actores en las “arenas de negociación” como el resultado de sus intereses, incentivos y recursos, las expectativas respecto a las acciones del resto de los actores, el funcionamiento de las instituciones políticas y las reglas institucionales básicas. Este conjunto amplio y variado de aspectos que incentivan el accionar de los actores hace que el *Policy Making Process* sea un fenómeno complejo.

Think tanks y expertos: principales definiciones

Si bien los *think tanks* pueden clasificarse como un actor *informal* aún existe cierta dificultad para establecer una definición unívoca del concepto. Las diferencias que se observan respecto a los fines, objetivos, estructuras y formas de intervención de estos actores peculiares inducen a que con este concepto se designen un número de organizaciones muy diversas. Sin embargo, es posible acceder a una definición de utilidad para dar cuenta de esta figura compleja si se analiza un conjunto de parámetros que los caracterizan.

En este sentido, sobre la base de Uña (2006), en el presente trabajo se entiende por *think tanks* a aquellos institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación y/o promoción de temas públicos con el fin de influir sobre el proceso de las políticas públicas. Más precisamente, los *think tanks* pueden ser clasificados según sus características en cuatro tipos ideales: a) Centros de Investigación Privados, b) Centros Académicos, c) Fundaciones Políticas y d) Grupos de Advocacy. Estas categorías no son mutuamente excluyentes ya que los *think tanks* pueden presentar características correspondientes a más de uno de las categorías mencionadas².

En este marco, la función primordial de los *think tanks* es promover temas para ser incorporados en la agenda pública, así como elaborar diagnósticos y propuestas en materia de políticas públicas para influir en los ámbitos en los cuales se toman las decisiones. De esta forma, se considera a los *think tanks* como *actores informales* de creciente relevancia en el *Policy Making Process*, ya que contribuyen a la conformación de un “mercado” donde las ideas circulan y se difunden y, en algunos casos, consiguen influir en las decisiones finales de los gobiernos en materia de políticas públicas (Abelson, 2006).

Para participar en este proceso, los *think tanks* tienen que contar con recursos institucionales propios suficientes, entre los cuales se destacan los profesionales o “*expertos*” que integran sus equipos de trabajo. Ellos son una fuente central de provisión de información, conocimientos y posibilidades de vinculación con otros actores, y contribuyen a generar el prestigio de la institución. En muchas ocasiones estos *expertos* no se desempeñan con exclusividad en una organización sino que integran paralelamente varias de ellas, urdiendo una red a través de la cual el conocimiento circula y se construyen consensos³. En otros casos, los *expertos* forman parte de la red de conocimiento en forma

individual mientras desarrollan funciones en instituciones gubernamentales o en instancias previas a ocupar lugares en la función pública, como los consultores free lance de organismos internacionales.

En todos, puede advertirse que en las diferentes temáticas de las políticas públicas interviene un conjunto de profesionales con amplia calificación y experiencia que analiza, investiga y elabora propuestas con el fin de influir sobre las decisiones que se adoptan en torno a su área de especialización. Por tal motivo, en este estudio los *expertos* se incorporaron como actores relevantes en el análisis sobre la participación de los *think tanks* en la política social de lucha contra la pobreza en América Latina⁴.

***Think tanks* e influencia: un modelo para su análisis**

Como se expresó anteriormente, los *think tanks* se caracterizan por producir información y conocimiento con el objeto de influir a lo largo del proceso de las políticas públicas. Pero, conforme a Abelson (2006), la influencia es un concepto ambiguo y complejo tanto en su esencia como en su medición. Para abordar esta complejidad, dicho autor elaboró un *modelo holista* de medición, el cual sostiene que: a) se puede ejercer una influencia gradual en los tomadores de decisión, es decir, no siempre la influencia se produce de manera lineal bajo una lógica de causa-efecto directa, b) es importante comprender las identidades de quiénes intentan ejercer influencia y sobre quiénes la están ejerciendo, c) se debe considerar el contexto histórico y político en el cual se produce la influencia, y d) es necesario combinar indicadores cuantitativos y cualitativos para medirla.

Los indicadores cuantitativos comprenden el número de exposiciones mediáticas de los *think tanks*, sus testimonios ante el Congreso, las publicaciones que producen y los recursos humanos y presupuestarios que disponen, entre otros. Mientras, los indicadores cualitativos son aquellos intangibles tales como los contactos personales con funcionarios de alto nivel, que pueden provocar un impacto profundo en la configuración de las decisiones sobre las políticas públicas, por ejemplo.

Este *modelo holista* se contrapone al *modelo lineal* de medición de la influencia, el cual sostiene que se puede hablar de influencia solamente cuando los decisores públicos adoptan las recomendaciones formuladas por los *think tanks* y *expertos*. En este modelo, la influencia sigue una lógica del “todo o nada”, a diferencia del modelo holista que reconoce la posibilidad de una influencia matizada y gradual, así como la generación de debates y la promoción de temas que se integran a la agenda pública.

Siguiendo este último enfoque, en el presente estudio se intenta dar cuenta de la influencia de los *think tanks* en las distintas etapas de las políticas sociales en el marco del *Policy Making Process*. A tal fin, se observa la participación de los *think tanks* y/o *expertos* y se considera que la misma constituye un requisito necesario -aunque no suficiente- para lograr la influencia. Desde esta perspectiva, el concepto de participación es entendido como el paso inicial para el análisis de los actores en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas, más precisamente, en la identificación y definición del problema, en la formulación de la solución, en su implementación y en el monitoreo y evaluación de la línea de acción formulada.

Ciclo de las políticas públicas y participación de los *think tanks* y *expertos*

En términos generales, la política pública es el resultado de un proceso cíclico conformado por etapas que resultan diferenciables a nivel analítico aunque no siempre en la práctica, puesto que con frecuencia se yuxtaponen y reflejan la complejidad propia del *Policy Making Process* señalada anteriormente. Pese a ello, y con el fin de facilitar su estudio, en el presente trabajo se asume que el ciclo de las políticas públicas está conformado por cuatro grandes etapas.

La política pública comienza con lo que Tamayo Sáez (1997) denomina *identificación y definición del problema*, etapa que está signada por la problematización de un asunto de la vida social y su definición. La respuesta al problema corresponde a la segunda etapa: la *formulación*, en la cual se establecen objetivos y estrategias para alcanzarlos, después de analizadas distintas alternativas posibles.

La tercera etapa corresponde a la *implementación* de dicha estrategia, que por lo general está a cargo de las instituciones estatales, aunque en los últimos años se puede advertir un incremento de la participación de las organizaciones no gubernamentales en este momento de la política pública. Por último, la etapa de *evaluación* tiene el objetivo de cotejar fortalezas y debilidades de la política pública a partir de las cuales, eventualmente, puedan introducirse ajustes a la misma.

Como reconoce Sherwood Truitt (2000), en el caso de América Latina los *think tanks* adquirieron una relevancia cada vez mayor en el ciclo de las políticas públicas. De hecho, en los últimos cuarenta años lograron incidir en la agenda pública, el fortalecimiento de las reglas de juego democráticas, la provisión de líneas de reformas económicas y la construcción de capacidades analíticas en ciencias sociales. Sin embargo, los contextos autoritarios en los que estaban insertos operaban como fuertes limitantes a su acción e influencia social. Esta situación comenzó a modificarse con la recuperación de la democracia en muchos países de la región, lo cual permitió que estos actores ampliaran su participación y abrieran nuevos caminos para ejercer influencia en los tomadores de decisión. Crecientemente, los *think tanks* se fueron convirtiendo en centros de producción de investigación aplicada en materia de políticas públicas y en organizaciones de desarrollo, promoción e implementación de las mismas.

A pesar de este rol más amplio, aún no se desarrolló un modelo o conceptualización teórica que señale o permita analizar en qué etapas de la política social participan los *think tanks*. En este sentido, el presente estudio constituye, a partir del análisis de tres experiencias de relevancia en América Latina, una primera aproximación al esquema de participación de los *think tanks* en las políticas sociales. Al mismo tiempo, se intentan establecer puntos de regularidades y quiebres en este proceso a partir del análisis de sus intereses e interacciones con actores estatales en un contexto determinado.

II. La participación de *think tanks* y *expertos* en las experiencias analizadas

En esta sección se describen las tres experiencias seleccionadas desde una perspectiva comparada, y se analiza la participación de los *think tanks* y *expertos* a nivel de etapas del ciclo de las políticas públicas, identificando el contexto de surgimiento de los programas y el modo de participación de estos actores. En el Cuadro N° 1 se presenta en forma esquemática la nómina de los *think tanks* y *expertos* identificados y la etapa en la cual participan para los tres casos de programas de transferencia de ingreso seleccionados. Una breve descripción de las principales características de los *think tanks* y *expertos* identificados se encuentra en el Anexo N° 1.

Cuadro N° 1
Participación de los *think tanks* y *expertos* en las distintas etapas de las políticas sociales

Etapas de la Política Pública		México	Argentina	Chile
Identificación y definición del problema				
Formulación de la solución	Antecedentes	- Santiago Levy - José Gómez de León	- FRENAPO - CIEPP - Grupo Sophia - Irene Novacovsky - Claudia Sobrón	
	Diseño del programa	- Santiago Levy - José Gómez de León	- Pablo Vinocur	- Fundación Chile 21 - CIEPLAN - CEP - Claudia Serrano - Dagmar Raczynski
Implementación*		- SEDESOL	- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS)	- MIDEPLAN
Monitoreo y evaluación		- IFPRI - INSP - CIESAS - COLMEX - CIDE	- CELS - AAPS - CIEPP - UCEMA - IDESA - Grupo Sophia - FLACSO Argentina	- Fundación Chile 21 - Libertad y Desarrollo - Claudia Serrano

Fuente: elaboración propia.

* Nota: en “implementación” se indica el área administrativa estatal responsable de la implementación y/o coordinación del programa.

a. Progres a / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México (1997)

A mediados de la década del 90, el 30% de los mexicanos vivía en situación de pobreza, población que estaba fundamentalmente asentada en las zonas rurales de ese país. Los indicadores en materia nutricional, mortalidad infantil y analfabetismo reflejaban un panorama igualmente sombrío en medio de una profunda crisis macroeconómica (Levy, 2006). Por tal motivo, los sucesivos gobiernos intentaron combatir la pobreza a través de la implementación de un conjunto de programas sociales y subsidios a los alimentos. Sin embargo, con el correr del tiempo los indicadores de pobreza no descendían y no se lograba interrumpir la espiral descendente por la cual los hijos heredaban de sus padres estas condiciones de vulnerabilidad social. Este fracaso de la política social se debió en parte a las deficiencias en la distribución geográfica de los programas -los mismos se implementaron fundamentalmente en las zonas urbanas mientras que la población pobre estaba concentrada en las zonas rurales-, a las sospechas de utilización política que recaían sobre el aparato público y, vinculado con esto último, a la ausencia de instancias de monitoreo y evaluación periódicas y transparentes (Scott, 1999).

En este escenario, el gobierno mexicano decidió reorientar la estrategia integral de lucha contra la pobreza, la cual se sustentó en tres pilares fundamentales: a) programas de trabajo temporario, b) infraestructura social básica, y c) fortalecimiento del capital humano. Para trabajar en el tercer pilar en 1997 se impulsó durante la presidencia de Ernesto Zedillo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres a), que se constituyó en uno de los programas de transferencias de ingresos condicionados pioneros en la región (Levy, 2006).

Se estableció que los beneficiarios del programa fueran las familias pobres, en particular sus miembros más vulnerables: los niños y las mujeres embarazadas y en período de lactancia. Con una cobertura de aproximadamente 25 millones de personas en 2006, equivalente al 25% de la población total del país, Progres-Oportunidades es el programa de combate contra la pobreza más importante de México. Se debe destacar, que una de sus características más importantes es la inclusión en su diseño de evaluaciones externas periódicas realizadas por instituciones académicas con reconocimiento y prestigio, como modo de elevar su transparencia.

Luego de sus primeros años de implementación, las evaluaciones de impacto del Progres-Oportunidades arrojaron resultados positivos sobre la población beneficiaria. Esto le concedió una importante legitimidad y prestigio al programa, que no solamente logró su extensión a las zonas urbanas sino además consiguió sobrevivir al recambio de autoridades gubernamentales nacionales a partir de la llegada de Vicente Fox a la presidencia, lo cual significó el primer cambio de signo político del Poder Ejecutivo mexicano tras 70 años de gobierno del PRI.

El Progres-Oportunidades se transformó en el año 2002 en “Oportunidades”, pero mantuvo el objetivo de contribuir a que las familias que viven en extrema pobreza superen esta condición a través de la inversión en capital humano, es decir, en alimentación, salud y educación.

Uno de los aspectos más novedosos del Progres-Oportunidades es que nació como un programa focalizado con una fuerte instancia de evaluación interna y externa, debido fundamentalmente a las restricciones económicas producidas en México a partir de 1995 -por la cual se decidió focalizar el gasto-, así como al elevado desprestigio del Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) en cuanto a las sospechas de utilización clientelística. Como se mencionó anteriormente, dichas evaluaciones actuaron como una importante fuente de legitimación que posibilitó la continuidad y extensión del programa en un contexto de recambio político. A su vez, la obligatoriedad de las instancias de evaluaciones externas operó como el marco institucional en donde un conjunto de *think tanks* y *expertos* mexicanos y extranjeros se insertaron orgánicamente, logrando así una activa participación en el programa.

La participación de *think tanks* y *expertos* en el Progres-Oportunidades

Si bien el tema de la pobreza estaba instalado en la agenda pública mexicana desde finales de los 80 las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos no habían logrado una reducción exitosa de la misma. En 1997, ya con Ernesto Zedillo como Presidente, dos expertos comenzaron a formular los lineamientos fundamentales del Progres-Oportunidades. Este, cumplió con el requerimiento presidencial de transformar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) -identificado con el gobierno de Salinas de Gortari y sospechado por utilización clientelar-, en un nuevo programa⁵. Tanto Santiago Levy (economista que se había desempeñado en diversos organismos internacionales) y José Gómez de León (un demógrafo muy cercano al entonces presidente) ocupaban cargos en el gobierno de Zedillo y contaban con experiencia previa en la formulación de propuestas contra la pobreza⁶. Específicamente, Levy había cumplido un importante papel intelectual en la generación de antecedentes teóricos del programa desde principios de los noventa, y formulado un enfoque de política contra la pobreza sustentada en las transferencias de ingresos para mejorar la alimentación y la salud de la población, en línea con el paradigma impulsado desde el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL. Por su parte, Gómez de León había sido asesor de Zedillo cuando éste era Secretario de Programación y Presupuesto a comienzos de los noventa, y delineó una primera propuesta de política de transferencias de ingreso a las familias pobres, con el objetivo de fortalecer su condición social y mejorar el nivel educativo de los niños (Bate, 2004). Su perfil profesional multidisciplinario, con conocimientos en demografía, sociología, economía y estadística, incidió en la integralidad del programa y en la visión estratégica de mediano y largo plazo que el plan adoptó (Yaschine y Orozco, 2007). Ambos expertos fueron actores clave en la formulación de la versión final del Progres-Oportunidades en tanto programa que contemplaba como contraprestación mejoras en alimentación, salud y educación, complementado el enfoque de asistencia con uno de promoción de capacidades. A su vez, Santiago

Levy también desempeñó un rol clave en la reorientación de recursos económicos hacia el Progres, provenientes de subsidios ineficientes y programas que finalmente fueron dados de baja. Por su parte, José Gómez de León fue nombrado como el primer coordinador del programa (Bate, 2004). De esta forma, es posible observar una fuerte participación de *expertos* en el proceso de formulación del programa y de generación de conocimiento previo.

Por otra parte, ambos expertos consideraban que si el Progres era evaluado por expertos e instituciones externas sería posible asegurar mayor sustentabilidad del programa (Bate, 2004). Así, dichas evaluaciones fueron realizadas por instituciones académicas reconocidas y con trayectoria en el campo social. Según Teichman (2007), el BID tuvo influencia en la selección de las mismas, ya que sugirió la necesidad de que fueran instituciones extranjeras y locales (e incluso recomendó algunas de ellas), aprovechando las fluidas relaciones establecidas entre esta institución, que apoyaba el programa financieramente, con Santiago Levy y José Gómez de León. Según esta autora, esto explica la inclusión del International Food Policy Research Institute (IFPRI) como una de las organizaciones evaluadoras más destacadas del Progres-Oportunidades, por ejemplo. Un punto a destacar es que el IFPRI funcionó como “paraguas” para realizar las evaluaciones de las distintas dimensiones del programa. Es decir, fue la organización que planteó la estrategia general de evaluación del mismo, en conjunto con expertos individuales internacionales y locales, para posteriormente encomendar la realización de evaluaciones específicas en otras organizaciones o en expertos individuales⁷.

Considerando esta dinámica de funcionamiento, es posible identificar otras instituciones que participaron en la evaluación del programa mexicano, tal como se puede ver en el Cuadro N° 1. Entre ellas, se encuentra el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Colegio de México (COLMEX) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En este punto resulta conveniente hacer una diferenciación: mientras el INSP forma parte del gobierno federal y depende del Secretario de Salud, las restantes instituciones mencionadas no⁸, lo cual ubica al INSP en una posición diferente al resto de las instituciones en lo relativo a los mecanismos de contratación por parte del sector público.

De acuerdo con la legislación que rige las contrataciones públicas en México, aquellas contrataciones que superan un determinado monto (aproximadamente USD 50 mil) deben ser realizadas bajo el mecanismo de licitaciones públicas. Sin embargo, este requisito no es requerido cuando se trata de instituciones académicas públicas tales como las que participaron en la evaluación del Progres-Oportunidades, aun cuando los montos comprometidos para las actividades de evaluación sobrepasaron dicho límite⁹.

No obstante, la agilidad en los mecanismos de contratación no fue el único determinante de la selección de las instituciones. En efecto, dada la complejidad de la tarea y extensión del territorio a cubrir, eran escasas las instituciones que contaban con la capacidad técnica y operativa para realizarlo. En términos generales, los recursos humanos especializados son relativamente escasos en México y se concentran en este tipo de instituciones¹⁰. En función de ello, en gran medida las organizaciones seleccionadas cumplían con tales requerimientos, es decir, eran capaces de ofrecer solidez técnica y capacidad operativa para la evaluación de un programa de amplia cobertura, en su inicio en zonas rurales y luego también en zonas urbanas¹¹.

En la mayoría de los casos, estos *think tanks* recibieron el apoyo técnico de *expertos* provenientes de universidades mexicanas y extranjeras, entre las que pueden mencionarse: Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Colegio de Sonora, Universidad de California, Universidad de Pennsylvania, University College de Londres, Universidad de Chicago y Universidad de Texas. Entre los *expertos* más destacados pertenecientes a estas instituciones se pueden mencionar, entre otros, a Petra Todd, Orazio Atanasio, Paul Gertler, Emmanuel Skoufias, Paul Schultz, Jere Behrman¹².

En paralelo, algunos de estos *expertos* integraron el Grupo Asesor de Evaluación, que definió los ejes de las evaluaciones, los indicadores, la metodología de la investigación y el análisis de la

información para la identificación de los resultados (Yaschine ...[et al], 2008). De acuerdo con ello, por ejemplo, CIESAS se concentró en las evaluaciones cualitativas, el INSP en las cuantitativas y el COLMEX en el enfoque de género. La principal coincidencia entre todas estas organizaciones radica en que se tratan de *Centros Académicos*, los cuales aportaron una importante legitimidad al proceso de evaluación. Por su parte, *expertos* de los organismos internacionales también tuvieron una relativa participación en la evaluación del Progres-Oportunidades. Estos *expertos* pertenecían fundamentalmente al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo.

Con respecto a las actividades de evaluación del programa, se pueden considerar dos grandes etapas. La primera va desde la creación del Progres-Oportunidades en 1997 hasta el año 2000, cuando se presentaron en Washington los resultados luego de tres años de operación del programa. Dichos resultados, que se encuentran compilados en un informe elaborado por el IFPRI (2000), fueron clave para lograr la continuidad -y posterior ampliación- del programa a partir de los resultados positivos registrados mediante las evaluaciones externas. Por su parte, la segunda etapa comprende entre 2001 y 2006, cuando ya bajo la coordinación del INSP se publica un documento que confirma los efectos positivos del programa (INSP y CIESAS, 2006). En él se reafirman algunos de los resultados obtenidos en la primera etapa del mismo, como por ejemplo el mejoramiento de los aspectos educativos, sanitarios y nutricionales de los beneficiarios de zonas rurales y urbanas, el impacto positivo en los niveles de escolaridad de los niños, la reducción de la mortalidad materno infantil, la mayor tasa de uso de los servicios de salud, el incremento de la estatura y peso de los niños, el consumo de una dieta más completa, etc.

En este marco, las recomendaciones efectuadas tras nueve años de operación del Progres-Oportunidades (1997-2006) operaron como un fuerte respaldo a la continuidad de la estrategia de provisión de combate a la pobreza. Las recomendaciones efectuadas por los *think tanks* intervinientes giraron en torno a la necesidad de introducir mejoras cualitativas al interior de cada una de las áreas de acción, necesarias básicamente a partir del incremento del número de usuarios de los servicios públicos, y debido a que la mejora en la situación de los beneficiarios requiere de herramientas de abordaje de mejor calidad que den cuenta de la nueva línea de base. En este proceso de retroalimentación del programa, los *think tanks* cumplieron un papel determinante, permitiendo no solamente la introducción de mejoras sino además fortaleciendo la institucionalización de la evaluación en materia de políticas sociales.

De esta forma, en el caso de México es posible apreciar una participación relevante de un pequeño número de *expertos* en la formulación del programa, los cuales ocupaban lugares destacados en el gobierno, y de un conjunto *think tanks* con prestigio y reconocimiento en la etapa de monitoreo y evaluación, cuya participación no fue espontánea sino que se dio a partir de una convocatoria orgánica prevista por la normativa del programa.

b. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Argentina (2002)

A fines de 2001, la Argentina enfrentó una profunda y extendida crisis económica, social y político institucional sin precedentes. A nivel social, el índice de desempleo rondaba el 20%, la pobreza alcanzaba el 53% y la indigencia el 25% (Golbert, 2004). La salida del régimen de Convertibilidad, que produjo una marcada devaluación de la moneda y el congelamiento de los salarios, provocó un estado de pronunciada efervescencia social. Luego de la renuncia del presidente De la Rúa y la sucesión de cuatro mandatarios en el transcurso de 10 días, la Asamblea Legislativa designó como presidente a Eduardo Duhalde.

En un marco de alta movilización social, este último convocó a un diálogo multisectorial para lograr apoyo político y generar consensos en una sociedad fragmentada y descreída de la clase política. A tal fin solicitó “apoyo moral” a la Iglesia Católica y asistencia técnica al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes conformaron junto con el gobierno la Mesa del Diálogo Argentino. En este contexto, se anunció la creación de un programa de transferencias de ingresos

destinado a los jefes de hogar desocupados, el cual posteriormente se materializó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD).

El PJyJHD se implementó a través del Decreto N° 565/2002¹³, cuyo objetivo fue garantizar el “Derecho Familiar de Inclusión Social” y sentar las bases de creación del programa. En la práctica, dicho decreto se concretó en una política de transferencias de ingresos condicionados para los hogares argentinos cuyos jefes/as de hogar se encontraran desocupados y que tuvieran al menos un hijo menor de 18 años a cargo o hijos con discapacidad sin límites de edad, o cuyo cónyuge se encontrara en estado de gravidez al momento de la inscripción al plan. La transferencia monetaria se estableció en un monto fijo mensual de AR\$ 150, que se distribuyó de forma directa e individual. El programa alcanzó a finales de 2002 una cobertura de 2 millones de hogares beneficiarios (Golbert, 2004), equivalente a 8 millones de personas y al 23% de la población total del país.

La participación de *think tanks* y *expertos* en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Previo a la implementación del PJyJHD, existían una serie de propuestas elaboradas por *think tanks* y *expertos* que funcionarían como antecedentes del programa. Ellas son principalmente cuatro: i) Ingreso Ciudadano, elaborada en 1995 por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CIEPP (Lo Vuolo y Barbeito, 2003); ii) Ingreso para el Desarrollo Humano, de Irene Novacovsky y Claudia Sobrón (1999); iii) Ingreso de Desarrollo Humano, correspondiente al Grupo Sophia (Rodríguez Larreta y Robredo, 1999); y iv) Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados, formulado en 2001 por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO)¹⁴.

Todas estas propuestas, que presentan diferencias significativas entre sí en cuanto al enfoque, al grado de cobertura que prevén y a la inclusión o no de contraprestaciones, contribuyeron a la construcción de consensos básicos sobre ciertos lineamientos que luego serían recuperados e incluidos en el diseño del PJyJHD. En este sentido, conceptos tales como “inclusión social”, “capital humano y social” y “articulación con la sociedad civil” adquirieron visibilidad y respaldo a partir de estos antecedentes, para luego incorporarse -con diferentes matices- a la versión definitiva del PJyJHD. Sin embargo, no todos los antecedentes tuvieron la misma relevancia. En efecto, el PJyJHD tiene mayor similitud con la propuesta del FRENAPO que con las restantes, principalmente a partir de establecer como criterio de elegibilidad la condición de desocupado, suponiendo que esta situación implicaba para el beneficiario estar en situación de pobreza.

La Mesa de Diálogo fue el ámbito institucional donde el programa fue diseñado. Además de la Iglesia Católica, representada por miembros de Cáritas de Argentina, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en ella participaban funcionarios de distintos ministerios, representantes de sectores sociales y diversas organizaciones de la sociedad civil. Entre los representantes gubernamentales se destacó la participación de funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quienes aportaron la experiencia de la implementación de programas de empleo transitorios durante los 90 (fundamentalmente el Plan Trabajar), y de dos representantes de la Jefatura de Gabinete: Juan Pablo Cafiero -Vice Jefe de Gabinete- y su Jefe de Asesores, Pablo Vinocur, quienes anteriormente se habían desempeñado en el Ministerio de Desarrollo Social como Ministro y Secretario de Políticas Sociales, respectivamente. En el año anterior, durante su gestión en dicho Ministerio, habían elaborado una propuesta para la inclusión infantil, que finalmente no fue implementada por restricciones de diversa índole.

La Mesa de Diálogo se constituyó en un espacio de participación de la sociedad civil e instituciones que aportaban representatividad y legitimidad a las medidas gubernamentales, pero que no contaban con la suficiente experiencia en el diseño de un programa social de gran envergadura. Significativamente, entre los integrantes de esta Mesa estuvieron ausentes los *think tanks* especializados en temas sociales, aunque se debe mencionar el rol tanto de Pablo Vinocur, funcionario de gobierno, como de Carmelo Angulo, director del PNUD, quien desempeñó un rol fundamental en la construcción de este espacio. Ellos, conjuntamente con Cáritas Argentina, actor de sólido prestigio y

credibilidad social, desempeñaron un importante rol en el proceso de diseño del PJyJHD.

Adicionalmente a su participación en la Mesa de Diálogo, Pablo Vinocur junto a un reducido número de profesionales fueron los encargados de la redacción de los lineamientos fundamentales que dieron origen el Decreto N° 565/2002, el cual fue posteriormente validado por el Jefe de Gabinete y el propio presidente Duhalde¹⁵. Como se mencionara anteriormente, el decreto reviste una importancia central en la medida que establece los considerandos que dan origen al programa, sienta sus alcances y su modalidad de operación. Uno de los elementos centrales del decreto es su artículo 1, el cual opera como marco del programa al establecer que todos los jefes y jefas de hogar desocupados gozarán del “Derecho Familiar a la Inclusión Social”.

En síntesis, a partir de este análisis es posible identificar algunos factores que incidieron en la ausencia de *think tanks* en este proceso: a) la urgencia impuesta por el contexto social, que si bien no impedía la participación de estos actores tampoco la propiciaba; b) el reducido número de *think tanks* especializados en políticas sociales en Argentina, carencia vinculada en cierta forma a la corta trayectoria de las políticas sociales en comparación con, por ejemplo, las políticas económicas; c) la falta de costumbre de los gobiernos a utilizar a los *think tanks* como fuentes habituales de consulta; y d) la tendencia de estos actores a relacionarse de forma directa con la gestión pública y no a través de mesas más amplias de concertación. De todas formas, no se puede perder de vista que la gravedad del contexto argentino fue el principal condicionante y factor explicativo de la velocidad con la que el programa debió diseñarse y ponerse en funcionamiento, así como del protagonismo que tuvieron tanto los funcionarios gubernamentales como los actores sociales con sólida credibilidad social, aunque con escasa experiencia técnica en el diseño de políticas públicas.

Una vez puesto en marcha el programa, diversos *think tanks* comenzaron a participar en la etapa de monitoreo y evaluación del mismo. La diferencia fundamental con el caso mexicano analizado anteriormente es que en Argentina esto se produjo de forma espontánea y no a partir de una convocatoria orgánica prevista, o por la normativa del programa o por iniciativa del gobierno. No obstante ello, una innovación importante del PJyJHD fue la creación de la figura de los Consejos Consultivos, integrados por representantes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil, cuya función era el monitoreo interno de la operación del programa. Sin embargo, los *think tanks* tampoco tuvieron participación en estos espacios. En este contexto, algunos *think tanks* se abocaron a la elaboración de evaluaciones por propia iniciativa, adoptando distintos enfoques y centrándose en diferentes aspectos del programa.

Un primer grupo de evaluaciones elaboradas por el CIEPP (Lo Vuolo, 2002), el Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (Pautassi ...[et al], 2003) y la Asociación Argentina de Políticas Sociales -AAPS- (Neri, 2002) adoptaron un enfoque más estructural. En ellas se enfatiza que, a pesar de la utilidad del programa en un contexto de emergencia, el mismo no logró garantizar el “Derecho Familiar a la Inclusión Social” bajo el cual fue concebido. Según estas evaluaciones, esto se debió principalmente a: i) el predominio de una lógica asistencial antes que de promoción, ii) la idea de “cupos” de beneficiarios que operó en la práctica en el PJyJHD es contrapuesta a la noción de “derecho universal”, y iii) la insuficiencia del monto fijo del beneficio.

Por su parte, un segundo grupo de evaluaciones se basaron en aspectos más específicos del programa. Por ejemplo, la Universidad del CEMA evaluó los impactos del programa en el mercado de trabajo y la eficiencia del gasto (López Zadicoff y Paz, 2003). Por su parte, el Instituto para el Desarrollo Social -IDES- (Colina ...[et al], 2006), el Grupo Sophia (Lupica, 2003) y FLACSO (2006) analizaron el funcionamiento de los Consejos Consultivos en cuanto a su efectividad para constituirse en ámbitos de representatividad y arena de articulación de intereses.

En la mayoría de las evaluaciones formuladas por *think tanks* y *expertos* se hace un reconocimiento expreso de la utilidad del programa en un contexto de emergencia social, pero todos coinciden en la necesidad, producto de la recuperación económica y la normalización político-institucional que el país comenzó a experimentar a partir del año 2003, de avanzar en la formulación de

una política social más acorde con las nuevas dimensiones relevantes de la pobreza. En ese sentido, dos recomendaciones alternativas surgen de los diversos análisis: i) avanzar hacia una política social con mayor cobertura (CELS, AAPS, CIEPP¹⁶) o, ii) mantener un programa social focalizado pero sobre la base del nivel de ingreso antes que de la posición en el mercado de trabajo, tal como estableció el PJyJHD como criterio de elegibilidad. En esta última alternativa se inscribe la propuesta elaborada por Rodríguez Larreta y Vidal (2005) desde el Grupo Sophia.

En resumen, en el caso del PJyJHD, los *think tanks* no tuvieron una participación directa en la formulación del programa. La participación fue por parte de otras organizaciones de la sociedad civil con representatividad y legitimidad social pero sin la suficiente experiencia técnica en el diseño de políticas sociales, así como la participación de un pequeño número de *expertos* que en ese momento se desempeñaban en la función pública. Los *think tanks* y otros *expertos*, por su parte, participaron en la generación de antecedentes al PJyJHD y en el monitoreo y evaluación del mismo, en ambos casos de manera espontánea. En cuanto al tipo de *think tank* participante, en Argentina se observa una heterogeneidad de organizaciones participantes, donde se encuentran *Centros de Investigación Privados* (AAPS, IDESA, CIEPP), *Fundaciones Políticas* (Grupo Sophia), *Centros Académicos* (UCEMA, FLACSO) y *Grupos de Advocacy* (CELS)¹⁷.

c. Chile Solidario. Chile (2002)

El programa Chile Solidario surge en un contexto político institucional significativamente menos urgente que el PJyJHD en la Argentina. Por un lado, en Chile la estabilidad de las instituciones no estaba en crisis y, por otra parte, el sistema político se encontraba en equilibrio. De todas formas, a pesar del contexto de estabilidad político-institucional, la pobreza era uno de los problemas centrales en Chile. Desde la recuperación de la democracia en 1990, los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000) asumieron el desafío de reducir los niveles de pobreza mediante la implementación de un conjunto numeroso y diversificado de programas sociales, algunos de corte asistencial y otros de promoción humana. A partir del crecimiento económico de los 90 y de la implementación de estos programas, Chile logró reducir los niveles de pobreza del 40% al 20% de la población (Ruz y Palma, 2005). Esta significativa recuperación social se produjo especialmente en los primeros cinco años de la década del 90, mientras que en la segunda mitad de la década el ritmo sufrió una importante desaceleración, provocando que la temática de la pobreza se reinstalara en la agenda pública. Así, de 1990 a 1995 la pobreza se redujo del 38% al 23% de la población, mientras que de 1996 a 2000 sólo lo hizo del 23% al 20%. Por su parte, la indigencia disminuyó de 1990 a 1995 del 13% al 6%, mientras que de 1996 al 2000 se mantuvo constante en el 5,7% (Ruz y Palma, 2005).

En el año 2000, entre las medidas de los primeros 100 días de gobierno del presidente Ricardo Lagos, se delegó en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) la coordinación de una estrategia general de lucha contra la pobreza. En el año 2002, tras una serie de consultas con *think tanks* y *expertos*, se implementó un sistema de protección social denominado Chile Solidario, cuyo diseño se asienta sobre cuatro componentes fundamentales: i) apoyo psicosocial a las familias por parte de promotores sociales para trabajar en un conjunto de dimensiones cuyo mejoramiento impacta positivamente en la reducción de la pobreza, ii) bono de protección a la familia, iii) subsidios monetarios, y iv) acceso preferente de las familias a otros programas sociales. El programa alcanzó en 2006 una cobertura de 290 mil familias, equivalente a un 6,3% de la población total del país (MIDEPLAN, 2006).

La participación de *think tanks* y *expertos* en el Chile Solidario

Con la pobreza teniendo un lugar destacado en la agenda pública y política del gobierno, en el mes de abril de 2002 se realizó, a partir de la mencionada convocatoria presidencial, una primera reunión en la que participaron asesores de Ricardo Lagos, los responsables de las reparticiones con competencia en

el área social y un conjunto de *think tanks* y *expertos* entre los que se destacan Claudia Serrano y Dagmar Raczynski (ambas de Asesorías para el Desarrollo y ex miembros de CIEPLAN), Pablo Arellano (Director Ejecutivo de CIEPLAN), Harald Beyer (Coordinador Académico del CEP) y Clarisa Hardy (Directora Ejecutiva de Fundación Chile 21), entre otros (Ruz y Palma, 2005). A la reunión presidencial le siguieron una serie de seminarios y talleres organizados por *think tanks*, a los que asistieron los funcionarios del gobierno involucrados en el tema. Estas instancias fueron de suma importancia dado que en ellas se generaron los insumos que permitieron la formulación final del programa Chile Solidario. Sin embargo, es necesario señalar que en el marco de los diversos encuentros y talleres de trabajo que se realizaron, surgieron dos visiones y posturas distintas que estos *think tanks* y *expertos* tenían sobre el perfil que el programa debía adoptar. Dichas posturas se hallaban directamente relacionadas con la inclinación y proximidad política que estos actores tenían con las coaliciones de partidos que rigen el sistema de partidos chileno.

De acuerdo con ello, por un lado, los *think tanks* y *expertos* relacionados con los sectores de la fuerza política de centroizquierda, la Concertación -Fundación Chile 21, CIEPLAN, Dagmar Raczynski y Claudia Serrano-, enfatizaban la necesidad de pensar una política social integral. Sin negar la necesidad de realizar transferencias monetarias para elevar la capacidad económica de las familias pobres en el corto plazo, reconocían que ello debía ser acompañado por mecanismos que acentuaran la promoción social, la conformación de redes de apoyo social, un enfoque de derechos y el fortalecimiento de nuevas capacidades. Para ellos, establecer un sistema de protección que elevara al mismo tiempo la capacidad monetaria y el capital humano y social como mecanismos para reducir la vulnerabilidad de los sectores pobres era de crucial importancia. Sólo de esta forma, consideraban, se podía dar cuenta del fenómeno de la pobreza en su multidimensionalidad (Ruz y Palma, 2005).

Por su parte, desde el CEP, una organización más próxima a los postulados ideológicos de la coalición de centroderecha, Alianza por Chile, se proponía combatir la pobreza mediante la implementación de una estrategia que consistía en la transferencia de ingresos a los sectores más pobres para posicionarlos por encima de la línea de pobreza, otorgándoles total libertad en la utilización del subsidio. Esta formulación se sustenta en la concepción del libre albedrío de las personas, y en la concepción de la pobreza como carencia de ingresos.

En este marco, el programa Chile Solidario adoptó un enfoque mixto que combina asistencia y promoción social. Desde esta perspectiva se combina el apoyo psicosocial en dimensiones relativas al capital humano con la entrega de un subsidio monetario. Este enfoque resulta más similar al modelo del Programa Progres-Oportunidades de México que al PJyJHD de Argentina, fundamentalmente porque este último establece como criterio de elegibilidad la posición en el mercado laboral antes que la posición socioeconómica.

La formulación final fue realizada por los equipos gubernamentales de las áreas competentes: MIDEPLAN, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Sin embargo, como ya fue señalado, los *think tanks* y *expertos* de las diferentes extracciones políticas desempeñaron un rol fundamental en la generación de insumos para la formulación final del programa.

En cuanto al monitoreo y evaluación, Chile guarda ciertas similitudes con el caso argentino. En efecto, la normativa del Chile Solidario tampoco estableció instancias obligatorias de monitoreo y evaluación externa como sí lo estableciera el Progres-Oportunidades. Por esta razón, los *think tanks* y *expertos* que evaluaron el programa lo hicieron a partir de una iniciativa propia y no como resultado de convocatorias orgánicas. Sin embargo, en este punto vale la pena señalar que el Estado chileno cuenta con uno de los sistemas de monitoreo y evaluación de programas públicos más desarrollados de la región, el cual se encuentra en la órbita de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que realiza regularmente evaluaciones sobre este tipo de programas.

Como sucediera en la etapa de formulación, en el caso del Chile Solidario se advierte una fuerte correlación entre los contenidos de las evaluaciones realizadas por los *think tanks* y *expertos* y su

proximidad ideológica con algunas de las dos coaliciones que rigen el sistema de partidos chileno. Esto es particularmente visible en las evaluaciones de Libertad y Desarrollo, *think tank* identificado con la coalición de centroderecha, y Fundación Chile 21, *think tank* cercano a la coalición de centroizquierda gobernante. Mientras el primer *think tank* se focaliza en aspectos vinculados a la autonomía de las personas, la centralización y la potencial discrecionalidad política que caracterizarían al programa Chile Solidario, el segundo enfatiza el amplio consenso social de respaldo al programa y su efectividad como estrategia central del gobierno en la lucha contra la pobreza. Así, mientras Fundación Chile 21 destaca la amplia aceptación del programa por parte de la ciudadanía (Fundación Chile 21, 2002), y los efectos positivos sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad (León, 2007), Libertad y Desarrollo enfatiza la centralización del programa y sus posibles efectos negativos sobre la transparencia, la escasa apertura a la participación de organizaciones de la sociedad civil en el campo de la evaluación y los efectos contraproducentes generados por las altas expectativas en los beneficiarios, lo cual contribuiría al debilitamiento de la autonomía en lugar de reforzarla (Medeiros ...[et al], 2006). Por su parte, Claudia Serrano, una *experta* cercana a la Concertación y actual funcionaria de gobierno, evaluó positivamente la acción del programa, pero destacando la necesidad de introducir reformas relativas al fortalecimiento de los lazos comunitarios y a la mejora en la calidad operativa del proceso de construcción de las capacidades, específicamente en torno al apoyo psicosocial (Serrano, 2005).

En síntesis, como puede observarse en el caso del Chile Solidario, las evaluaciones desarrolladas por los *think tanks* y *expertos* guardan una fuerte correlación con la cercanía ideológica y/o las referencias partidarias próximas que tienen estos actores, cuya participación se produjo por iniciativa propia antes que por convocatorias orgánicas y/o institucionales. En cuanto al tipo de *think tank*, se advierte que en el caso de Chile son principalmente las *Fundaciones Políticas* (CIEPLAN, Fundación Chile 21 y Libertad y Desarrollo) las que predominan. Una característica típica del caso chileno es el fluido “diálogo” que se produce entre las Fundaciones Políticas y la función pública, el cual se ve reflejado en la habitual participación de los *expertos* que forman parte del staff de dichos *think tanks* en la gestión pública¹⁸.

Una vez descritos los tres casos seleccionados, en la sección siguiente se realiza un desarrollo más detenido de las semejanzas y diferencias desde una perspectiva comparada.

III. Principales hallazgos

A partir del análisis de las tres experiencia seleccionadas, en esta Sección se presentan los principales hallazgos derivados de las continuidades y rupturas registradas. Para ello, en primer lugar resulta conveniente agrupar a la totalidad de los *think tanks* y *expertos* identificados de acuerdo con la tipología elaborada por Uña (2006).

Como puede observarse en el Cuadro N° 2, se identificaron un total de 16 *think tanks* con participación en alguna etapa de los programas analizados: 5 con participación en el Progres-Oportunidades, 7 en el PJyJHD y 4 en el Chile Solidario. Del total de 16 *think tanks*, 4 son Centros de Investigación Privados, 4 Fundaciones Políticas, 6 Centros Académicos y 2 Grupos de Advocacy. A su vez, se identificaron un total de 7 *expertos* con participación en alguna etapa de los programas analizados, ya sea a título personal o como parte del equipo de gobierno: 2 de ellos con participación en el Progres-Oportunidades, 3 en el PJyJHD y 2 en el Chile Solidario.

Cuadro N° 2
Think tanks y expertos con participación en política social, por tipología y por país ¹⁹

Tipo de organización	México	Argentina	Chile
Centros de Investigación Privados		<ul style="list-style-type: none"> - Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) - Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) - Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Estudios Públicos (CEP)
Fundaciones Políticas		<ul style="list-style-type: none"> - Grupo Sophia 	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) - Fundación Chile 21 - Libertad y Desarrollo
Centros Académicos	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) - Colegio de México (COLMEX) - Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Argentina (FLACSO Argentina) 	
Grupos de Advocacy	<ul style="list-style-type: none"> - International Food Policy Research Institute (IFPRI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 	
Expertos	<ul style="list-style-type: none"> - Santiago Levy - José Gómez de León 	<ul style="list-style-type: none"> - Pablo Vinocur - Irene Novacovsky - Claudia Sobrón 	<ul style="list-style-type: none"> - Dagmar Raczynski - Claudia Serrano
Organizaciones de la Sociedad Civil		<ul style="list-style-type: none"> - Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) - Mesa del Diálogo 	

Fuente: elaboración propia.

A continuación se presenta una síntesis de las características centrales de la participación de *think tanks* y *expertos* en las experiencias seleccionadas sobre la base de tres dimensiones de análisis: i) *la etapa de la política pública* en la cual la participación se registra; ii) *el modo de participación*, considerando si esta se enmarca en una convocatoria orgánica del gobierno y/o se deriva de la normativa del programa, o la participación es resultado de la propia iniciativa de *think tanks* y/o *expertos*; y iii) el tipo de *think tank* predominante en cada una de las experiencias según la tipología presentada.

Cuadro N° 3

Principales características de la participación de los *think tanks* y *expertos* en los casos analizados

	México	Argentina	Chile
Etapas de Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación - Monitoreo y Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación - Monitoreo y Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación - Monitoreo y Evaluación
Modo de Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Orgánica en la Formulación - Orgánica en el Monitoreo y Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Orgánica / Espontánea en la Formulación - Espontánea en el Monitoreo y Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Orgánica en la Formulación - Espontánea en el Monitoreo y Evaluación
Tipo de <i>think tank</i> predominante	<ul style="list-style-type: none"> - Centros Académicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Composición Heterogénea (Centros Académicos, Centros de Investigación Privados, Fundaciones Políticas, Advocacy Groups) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundaciones Políticas

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el Cuadro N° 3, en el caso de **México** se destaca la participación de *think tanks* y *expertos* en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación del Progreso-Oportunidades. Específicamente, los expertos Santiago Levy y José Gómez de León cumplieron un rol destacado en el diseño del programa, mientras que instituciones tales como IFPRI, INSP, CIESAS, CIDE y COLMEX, además de un nutrido grupo de *expertos* mexicanos y extranjeros, cumplieron un papel importante en la evaluación externa del mismo. Respecto al modo de participación, los *think tanks* y *expertos* participaron en forma orgánica, esto es, por iniciativa del aparato estatal, o por formar parte de él, o a partir de lo establecido en el diseño y normas del propio programa. En ese sentido, Levy y Gómez de León eran influyentes funcionarios que contaban con el fuerte apoyo del entonces presidente Zedillo, mientras que las instituciones mexicanas y extranjeras que participaron en la evaluación del programa lo hicieron a partir de lo establecido en su diseño. En relación al tipo de *think tank* predominante, en el caso del Progreso-Oportunidades se encuentra una primacía de los *Centros Académicos*, en buena medida como resultado de lo dispuesto por la normativa del programa que establece como obligatorio la realización de una evaluación externa realizada por instituciones especializadas con prestigio y reconocimiento, así como por la dinámica de estrecha interrelación que existe entre la gestión pública y el ámbito académico en México.

Por su parte, en el caso de **Argentina**, los *think tanks* y *expertos* participaron principalmente en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación. Si bien en la formulación del programa no se registra la participación de *think tanks*, sí ha sido destacable el papel cumplido por otro tipo de organizaciones de la sociedad civil y de un *experto* como Pablo Vinocur, quien formaba parte del gobierno y tuvo participación en la formulación final del programa y en el decreto de creación. A su vez fue posible identificar la participación de una serie de *think tanks* y *expertos* en una etapa previa al diseño del programa, generando antecedentes que se constituyeron en referencias adoptadas en forma parcial en el diseño final del Plan PJyJHD. Esta participación se generó en forma espontánea, sin ninguna convocatoria formal por parte del Estado.

Con respecto a la etapa de monitoreo y evaluación del programa se observa un numeroso conjunto de *think tanks* y *expertos* que abordaron el programa desde diferentes ópticas. Respecto al modo de participación, en el caso argentino se observa una combinación de intervención orgánica y espontánea. Lo primero se puede comprobar en el caso de Pablo Vinocur, quien al momento de la formulación del programa cumplía un rol destacado en la Mesa de Diálogo en representación del

gobierno del entonces presidente Duhalde. Pero a su vez, la participación de los *think tanks* y *expertos* en la etapa de monitoreo y evaluación se produjo de manera espontánea, es decir, motivada por la propia iniciativa de cada uno de ellos antes que como resultado de una convocatoria orgánica y/o institucional, como se produjo en el caso de México. A su vez, en relación con el tipo de *think tank* predominante, el caso de Argentina se caracteriza por un *mapa heterogéneo de actores*, en el cual no se advierte la primacía de un tipo de *think tank* en particular, sino de organizaciones de los cuatro tipos presentados en este estudio.

Por último, el caso de **Chile** comparte con los otros casos analizados el hecho de que la participación de los *think tanks* y *expertos* se produce en las etapas de formulación y de monitoreo y evaluación. En la etapa de formulación la intervención se da de modo orgánico, como producto de la convocatoria a *think tanks* y *expertos* de diversas orientaciones políticas impulsada por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la etapa de monitoreo y evaluación la forma de participación es espontánea dado que, al igual que el PJyJHD y contrariamente al Progresía-Oportunidades, el Chile Solidario no establece instancias de monitoreo y evaluación externa formales llevadas a cabo por *think tanks* y *expertos*. A su vez, respecto al tipo de *think tank* predominante, en Chile se observa la primacía de las *Fundaciones Políticas*, las cuales se hallan estrechamente vinculadas a las dos principales coaliciones políticas de ese país. Estas Fundaciones Políticas cumplieron un papel destacado en la formulación del programa y posteriormente evaluaron espontáneamente su funcionamiento y sus impactos, enfatizando recomendaciones relacionadas con sus respectivas posiciones ideológicas / partidarias.

Una vez descrita en forma sucinta la participación de los *think tanks* y *expertos* en cada una de las etapas de las políticas sociales referidas a los programas de transferencias de ingresos condicionadas estudiados, es posible observar semejanzas y diferencias entre las experiencias analizadas. Las mismas se producen principalmente en el nivel de participación de los *think tanks* y *expertos* en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas, en la etapa específica en la cual intervienen, y en el nivel de institucionalidad que presentan estos ámbitos de participación. Con el fin de profundizar el análisis de los determinantes que explican estas diferencias, en la próxima Sección se presentan las principales conclusiones de este análisis.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A partir del análisis realizado, se puede observar que en los tres programas estudiados los *think tanks* y *expertos* participan fundamentalmente en dos etapas: en la formulación de la solución y en el monitoreo y evaluación. Chile constituye el ejemplo más claro de participación de *think tanks* en la etapa de formulación, la cual se produce por la convocatoria del Poder Ejecutivo a participar de un ámbito de debate con áreas del gobierno, del que surgen los lineamientos del programa Chile Solidario. Esta experiencia es cada vez más habitual en Chile. Por ejemplo, en el año 2007 la presidenta Bachelet convocó nuevamente a un grupo de 48 expertos provenientes de *think tanks* y de las esferas política, empresarial, sindical, religiosa y académica, quienes conformaron el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, presidido por el Director del CIEPLAN para debatir y generar propuestas sobre cuestiones sociales. Anteriormente, en el año 2006, al poco tiempo de asumir como presidenta, había convocado al Consejo Asesor para la Reforma Previsional, conformado por miembros de varios *think tanks* y universidades, entre otros participantes.

Por su parte, México es el principal exponente dentro de los tres países analizados de participación orgánica de los *think tanks* y *expertos* en la etapa de monitoreo y evaluación, la cual se estableció en el propio diseño del programa Progresía-Oportunidades. En la actualidad, esta tendencia se amplió a la totalidad de los programas sociales mediante la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2004. Este Consejo tiene como objetivo estratégico mejorar la eficacia y eficiencia, y rendir cuentas de la política de desarrollo social, mediante la evaluación y el monitoreo de las políticas sociales y la medición de la pobreza.

Con respecto al caso de la Argentina, la experiencia difiere sustancialmente de las otras dos ya

que la participación de los *think tanks* se produce en forma espontánea, tanto en la etapa previa de formulación del programa generando antecedentes como en el monitoreo y evaluación.

De acuerdo con ello, es posible plantear de forma teórica un continuo en donde en un extremo se ubica un nivel de participación orgánico de los *think tanks* y *expertos* representado por el caso de México, y en el otro extremo una dinámica de participación espontánea reflejada en el caso de la Argentina. Por su parte, el caso de Chile se encontraría en un punto intermedio entre estas dos situaciones, con participación orgánica en la formulación pero espontánea en el monitoreo y evaluación. Ahora bien, ¿cuáles fueron los factores que permitieron u obstaculizaron la participación de los *think tanks* en el ciclo de las políticas sociales?, ¿pueden advertirse regularidades y rupturas de una experiencia a otra?

Sin dudas, un factor *clave que promueve o dificulta la participación de los think tanks y expertos es el contexto económico, político y social en el cual surge el programa*. El grado de participación de los *think tanks* está fuertemente influenciado por el contexto o marco de posibilidades y restricciones en los cuales surgen los programas sociales. Esto es especialmente evidente en la Argentina, país en el cual la escasa participación de *think tanks* en la etapa de formulación del PJyJHD puede explicarse fundamentalmente por la urgencia de implementar un programa social que contrarrestara la profunda crisis social del período 2001-2002, y a la necesidad de convocar a otro tipo de organizaciones sociales que aportaran legitimidad -como la Iglesia Católica, por ejemplo- en un momento de amplio descrédito de la clase política.

En este sentido, el contexto en México y Chile fue favorable para una mayor participación por parte de *think tanks* y *expertos* en el diseño de los programas sociales. Si bien en ambos países la pobreza estaba inscrita en la agenda pública como alta prioridad, los dos gobiernos tuvieron márgenes más amplios para la formulación de los respectivos programas. En el caso de México, participaron en la formulación del Progresá un número relativamente pequeño de expertos, que en ese momento se desempeñaban en la función pública y que contaban en su haber con vasta experiencia en la temática. Por su parte, el Poder Ejecutivo en Chile convocó a los principales *think tanks* y *expertos* para el diseño del Chile Solidario, en un contexto de estabilidad económica, política y social, que facilitó el dialogo entre los principales actores políticos del país.

Pero no sólo el contexto tiene influencia. *La dinámica de funcionamiento e interacción entre el sector público y el ámbito de los think tanks y expertos, y la voluntad política de convocarlos es un segundo factor que afecta el nivel de participación*. La intervención de los *think tanks* y *expertos* en la política social está en función de la trayectoria o cultura de relacionamiento entre estos actores y el aparato público. Así, en la etapa de monitoreo y evaluación del Progresá-Oportunidades de México el gobierno estableció en su norma de creación la obligatoriedad de la participación de un tipo específico de *think tanks*: los centros académicos. En el caso del PJyJHD de la Argentina, el gobierno promovió la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de su incorporación en los Consejos Consultivos, pero el involucramiento de los *think tanks* y *expertos* fue espontánea y por iniciativa propia. En Chile, la participación de los *think tanks* y *expertos* en el monitoreo y evaluación tampoco respondió a una convocatoria orgánica del gobierno, que sí se había producido en la etapa de formulación. Sin embargo, en este último caso, los resultados de estas evaluaciones respondieron a una necesidad del gobierno o de la oposición, según la ideología partidaria de los *think tanks*.

Lo expresado permite realizar algunas inferencias de carácter más estructural sobre la mayor o menor proximidad entre el ámbito del conocimiento y la función pública en los tres países analizados. En México y en Chile, la mayor interacción entre los responsables de las políticas y los ámbitos de generación de conocimientos son más sólidos que en la Argentina. En los dos primeros, se produce un tránsito fluido de expertos de un ámbito a otro, aunque en el caso mexicano son los centros académicos los que mantienen la proximidad con la función pública, mientras que en Chile predominan las fundaciones políticas. En la Argentina, la vinculación entre *think tanks* y función pública es menos directa, al menos para el caso del PJyJHD, en el cual ejercieron mayor influencia las organizaciones de

la sociedad civil que fueron convocadas a una participación orgánica en el programa. Como es posible observar, si bien se pueden identificar experiencias de interacción entre el ámbito de los hacedores de política y el ámbito de la generación de conocimiento, aún resulta necesario continuar con la promoción y el fortalecimiento de esta vinculación, en especial al considerar los desafíos que enfrentan las políticas sociales actuales en los países de América Latina.

Con base en las experiencias analizadas, es posible señalar ciertas lecciones aprendidas que pueden ayudar a hacer más sólido el puente entre el conocimiento y las políticas de lucha contra la pobreza. En primer lugar, como la experiencia mexicana demuestra, ***es muy relevante incorporar organizaciones externas expertas al proceso de monitoreo y evaluación de las políticas sociales***. Esta iniciativa puede promover mayor objetividad a las evaluaciones de los programas, generando datos empíricos que sustenten sus logros y permitan ajustar las fallas y/o deficiencias detectadas en su implementación. En un contexto de restricciones de recursos, como el que habitualmente enfrentan los países de la región, y con gran parte de su población en situación de vulnerabilidad social, incrementar la eficacia y eficiencia en el uso de los fondos de los programas sociales, y asegurar su continuidad, es un factor clave, en el cual los *think tanks* y *expertos* pueden tener un importante rol.

En segundo lugar, ***es recomendable promover la participación de los think tanks y expertos en el proceso de debate y formulación de las políticas sociales***. Como lo demuestra el caso de Chile, la generación de espacios de debate y participación por parte del Estado ayuda a generar políticas públicas de mayor calidad, consenso y estables en el tiempo, al lograr acuerdo sobre sus aspectos centrales. Sin embargo, estos ámbitos no sólo se deben restringir a la participación de los *think tanks* y *expertos*. Como es posible observar en la experiencia de Argentina, así como en Chile, las organizaciones de la sociedad civil y representantes de las esferas política, empresarial, sindical, religiosa y académica también pueden desempeñar un rol central en la formulación de las políticas sociales, y contribuir a canalizar las necesidades y demandas de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Al respecto, estos actores deben demandar y generar más ámbitos de participación en forma conjunta con el sector público y no asumir solamente una actitud pasiva.

Comprender el rol de todos los actores en el ciclo de las políticas públicas es clave para entender sus resultados e impactos. Particularmente, el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas destinadas a revertir las situaciones de pobreza -que afectan a amplias mayorías en los países de América Latina- requiere del esfuerzo de todos los sectores y actores sociales, y no exclusivamente el de los gobiernos y burocracias públicas. Los *think tanks* y *expertos* pueden desempeñar un rol estratégico en la generación de información y conocimiento para aportar soluciones factibles de implementación, así como monitorear y evaluar estas políticas para propiciar una mayor eficacia y eficiencia de las mismas. Esta investigación, pretende ser un aporte que contribuya a promover un diálogo más fluido entre el ámbito del conocimiento y los responsables de implementar las políticas sociales en la región.

Notas

¹ El desarrollo de este punto se realiza sobre la base de Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006).

² Es necesario señalar que la clasificación de Fundación Política se refiere a organizaciones que, a diferencia de los restantes tipos de *think tank* presentados en la tipología, se vinculan de manera directa con los actores políticos partidarios, lo que en ocasiones les permite un mayor grado de participación en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas, pero una menor capacidad de permanencia debido a su escasa resistencia frente a cambios en la coyuntura y en la fuerza relativa del actor político partidario con el cual se referencian.

³ Ciertos aspectos de esta temática se desarrolla, para el caso de Argentina, en Lardone y Donadi (2006).

⁴ Cabe destacar, sin embargo, que tanto los organismos internacionales (como por ejemplo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), como los funcionarios de línea de las distintas administraciones públicas son actores relevantes que intervienen en el ciclo de las políticas sociales, no obstante lo cual el presente estudio se centra particularmente en el análisis de la participación en dicho ciclo de los *think tanks* y *expertos*.

⁵ Entrevista con Ivico Ahumada en el marco de esta investigación, septiembre de 2008.

⁶ En el Anexo N° 1 se detallan los antecedentes de estos expertos.

⁷ Entrevista realizada a Iliana Yaschine, México, D.F., junio de 2008.

⁸ Entrevista con Ivico Ahumada, septiembre de 2008.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Entrevista realizada a Iliana Yaschine, México, D.F., junio de 2008.

¹² Entrevista con Ivico Ahumada, septiembre de 2008.

¹³ Cuyo antecedente es el Decreto N° 165/2002, mediante el cual se crea el Programa Jefes de Hogar. Para más información, ver Lupica (2003: 29).

¹⁴ El FRENAPPO fue un espacio multisectorial que, de acuerdo con la definición adoptada en este trabajo, no se puede categorizar como un *think tank*. Sin embargo, su inclusión es pertinente a partir de la importante influencia que tuvo como antecedente del PJyJHD.

¹⁵ Entrevista con Pablo Vinocur, noviembre de 2008.

¹⁶ Si bien las distintas propuestas abogan por avanzar hacia la extensión de la cobertura, existen entre ellas diferencias en cuanto a los límites de cobertura y los criterios de elegibilidad, siendo la propuesta de Ingreso Ciudadano elaborada por el CIEPP la que adopta un enfoque de universalidad.

¹⁷ Para un mayor detalle de las principales características de estos *think tanks* ver el Anexo N° 1.

¹⁸ Dado que desde la recuperación de la democracia en Chile (1990) gobierna la Concertación, los casos de participación de expertos en la función pública corresponden a los *think tanks* vinculados a dicha coalición, como por ejemplo Alejandro Foxley, Claudia Serrano, Clarisa Hardy, Carlos Ominami, entre otros. Ver Anexo N° 1.

¹⁹ Para mayor información sobre los *think tanks* y *expertos*, ver “Anexo N° 1: Descripción de los *think tanks* y *expertos* analizados”.

Bibliografía

Abelson, Donald (2006), *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

Bate, Peter (2004), “La historia detrás de Oportunidades”, en *BIDAmérica: Revista del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, octubre.

CEPAL (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, CEPAL, <http://www.eclac.org>.

Colina, Jorge; Giordano, Osvaldo; Torres, Alejandra; y Cárdenas, Marcelo (2006), “Análisis de los consejos consultivos del Programa Jefas y Jefes de Hogar de Argentina como herramienta orientada hacia los principios del enfoque de los derechos humanos”, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Social Argentino, <http://www.idesa.org>.

FLACSO (2006), *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales; informe final*, Buenos Aires, FLACSO.

Fundación Chile 21 (2002), “Opiniones sobre las reformas de Lagos”, Santiago, Fundación Chile 21, <http://www.chile21.cl>.

Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (comps.) (2006), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Golbert, Laura (2004), “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar

- Desocupados”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 84), <http://www.cepal.org>.
- IFPRI (2000), “¿Está dando buenos resultados Progres? Síntesis de la evaluación de impacto”, México, International Food Policy Research Institute; Progres, <http://www.oportunidades.gob.mx>.
- INSP y CIESAS (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, México, Instituto Nacional de Salud Pública; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, <http://www.oportunidades.gob.mx>.
- Lardone, Martín y Donadi, Luciano (2006), “Construyendo consenso: la modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks en Argentina”, en *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Levy, Santiago (2006), *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Washington, Brookings Institution Press.
- León, Arturo (2007), Notable disminución de la pobreza, Santiago, Fundación Chile 21, <http://www.chile21.cl/2007/06/12/notable-disminucion-de-la-pobreza>.
- López Zadicoff, Pablo y Paz, Jorge (2003), “El Programa Jefes y Jefas de Hogar: elegibilidad, participación y trabajo”, Buenos Aires, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (Documento de Trabajo; N° 242).
- Lo Vuolo, Rubén (2002), “¿Ingreso ciudadano?”, en *Revista 3 Puntos*, N° 250, Buenos Aires, <http://www.ciepp.org.ar/ingreso.htm>.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (2003), El “ingreso ciudadano” en la agenda de las políticas públicas de la Argentina, Buenos Aires, http://www.ingresociudadano.org/breve_hist.htm.
- Lupica, Carina (2003), *Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos: Programa Jefes y Jefas de Hogar*, Buenos Aires, Grupo Sophia; Cáritas Argentina; Foro del Sector Social; Consejo Nacional Cristiano Evangélico; Asociación Mutual Israelita Argentina.
- Medeiros, María Paz; Sánchez, Carmen; y Castro, Rodrigo (2006), “Percepción y satisfacción del programa Chile Solidario”, Santiago, Libertad y Desarrollo (Serie Informe Social; N° 100), <http://www.lyd.com>.
- MIDEPLAN (2006), “Chile Solidario”, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, <http://www.iadb.org>.
- Neri, Aldo (2002), “A propósito del Plan Jefes y Jefas”, Buenos Aires, Asociación Argentina de Políticas Sociales, <http://www.aaps.org.ar>.
- Novacovsky, Irene y Sobrón, Claudia (1999), “Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: ingreso para el desarrollo humano”, en *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novakovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Pautassi, Laura; Rossi, Julieta; y Campos, Luis (2003), “Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?”, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, <http://www.cels.org.ar>.
- Rodríguez Larreta, Horacio y Robredo, Gonzalo (1999), *El desafío de la igualdad*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas.
- Rodríguez Larreta, Horacio y Vidal, María Eugenia (2005), *¿Qué hacer después del default social?*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Ruz, Miguel y Palma, Julieta (2005), “Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario; informe preliminar”, Santiago, Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Políticas Públicas. Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas.
- Scott, John (1999), “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres): México, informe final”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Serrano, Claudia (2005), Claves de la política social para la pobreza, Santiago, http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/claves_politica_social_para_la_pobreza.pdf.
- Sherwood Truitt, Nancy (2000), “Think Tanks in Latin America”, en *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, James McGann y R. Kent Weaver (eds.), London, Transaction Publishers.
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; y Payne, Mark (coords.) (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina; informe 2006*, Washington, BID, Editorial Planeta.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial.
- Teichman, Judith (2007), “Multilateral Lending Institutions and Transnational Policy Networks en México and Chile”, en *Global Governance*, Vol. 13 N° 4, Boulder.
- Uña, Gerardo (2006), “Think Tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia”, en *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Uña, Gerardo; Lupica, Carina; y Strazza, Luciano (2008), *Think Tanks and Poverty in Latin America: the Role of Thinkers in the Marketplace of Social Policies in Argentina, Chile and Mexico*, mimeo.
- Yaschine, Iliana; Hernández, Citlalli; y Núñez, Ana (2008), “Estudio de caso: una mirada a la evaluación de impacto del programa Oportunidades en México”, en *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Wayne Parsons (comp.), México, FLACSO.
- Yaschine, Iliana y Orozco, Mónica (2007), *The Involving Anti-Poverty Agenda in Mexico: the Political Economy of Progresá and Oportunidades*, mimeo.

Anexo N° 1

Descripción de los *think tanks* y *expertos* analizados

México

- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP): centro académico dedicado a la producción de propuestas en materia de salud. <http://www.insp.mx>
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS): centro académico público descentralizado. <http://www.ciesas.edu.mx>
- Colegio de México (COLMEX): centro académico, referente en ciencias sociales. <http://www.colmex.mx>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): centro académico dedicado a la economía y administración pública. <http://www.cide.edu>
- Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI): grupo de *advocacy* con sede en Washington (Estados Unidos), cuya especialidad es alimentación y nutrición. <http://www.ifpri.org>
- Santiago Levy: economista y consultor internacional. Se desempeñó como funcionario del gobierno de Ernesto Zedillo entre 1994 y 2002, ocupando el cargo de Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID.
- José Gómez de León: experto en demografía y con relación cercana al presidente Ernesto Zedillo. En 1994 se desempeñó como Secretario General del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Fue el primer Coordinador Nacional del Progresá.

Argentina

- Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA): centro de investigación privado dedicado a las políticas públicas, fundamentalmente en los campos de asistencia social, educación, salud y mercado laboral. <http://www.idesa.org>
- Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS): centro de investigación privado concentrado en la

- investigación, análisis y propuestas en materia de políticas sociales. <http://www.aaps.org.ar>
- Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP): centro de investigación privado dedicado a la investigación en políticas públicas y la difusión de conocimientos en ciencias sociales. <http://www.ciepp.org.ar>
 - Fundación Grupo Sophia: fundación política dedicada a la elaboración de propuestas en materia de políticas públicas, y a la formación de cuadros técnicos para integrarse a la gestión pública. Está fuertemente vinculada a la coalición Propuesta Republicana (PRO), el partido político del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri (2007-2011). <http://www.gruposophia.org.ar>
 - Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA): centro académico de postura liberal, dedicado al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva económica. <http://www.cema.edu.ar>
 - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Argentina (FLACSO Argentina): centro académico con experiencia en investigaciones en ciencias sociales. <http://www.flacso.org.ar>
 - Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): grupo de *advocacy* dedicado a la promoción de los derechos humanos. <http://www.cels.org.ar>
 - Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO): fue un movimiento social impulsado principalmente por la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) que integraba a centenares de organizaciones sociales y políticas de todo el país bajo el lema “Ningún hogar pobre en la Argentina”, con importante visibilidad a fines de 2001. <http://www.cta.org.ar>
 - Mesa del Diálogo Argentino: fue una iniciativa del ex presidente Eduardo Duhalde, a la cual la Conferencia Episcopal Argentina ofreció su ámbito espiritual y el PNUD su experiencia y capacidad técnica. Su objetivo fue llevar adelante un proceso participativo de intercambio que permitiera que el gobierno y la sociedad aumentaran el consenso en temas centrales para la Argentina. Para ello se conformaron Mesas Sectoriales, donde se produjeron los consensos básicos sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. <http://www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2002>
 - Pablo Vinocur: sociólogo, especialista en políticas sociales. Tiene vasta trayectoria como consultor de organismos internacionales tales como UNICEF, BID y Naciones Unidas. Se desempeñó en la función pública como Coordinador del Programa Materno Infantil y como Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. En 2002, fue Jefe de Asesores del Vicejefe de Gabinete de Ministros Juan Pablo Cafiero, durante el gobierno de Eduardo Duhalde. En la actualidad, es Coordinador de Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina.
 - Irene Novacovsky: socióloga, especialista en políticas sociales. Fue responsable de la puesta en marcha y directora del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), implementado en sus orígenes en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con financiamiento del Banco Mundial. Actualmente, es consultora de organismos internacionales y funcionaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
 - Claudia Sobrón: antropóloga, especialista en políticas sociales. Fue funcionaria del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Actualmente, es consultora de organismos internacionales.

Chile

- Centro de Estudios Públicos (CEP): centro de investigación privado dedicado a la investigación de los asuntos públicos cuyos valores, principios e instituciones sirven de base a una sociedad libre, según su propia presentación. A pesar de no ser una Fundación Política, la cosmovisión que sustenta sus investigaciones guarda cierta proximidad con los postulados de la coalición de centroderecha de Chile. <http://www.cepchile.cl>
- Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN): fundación política de orientación académica. En 1990, con la recuperación de la democracia, parte de sus principales referentes se incorporaron al gobierno del presidente Aylwin, dos como ministros -Alejandro Foxley en Hacienda y René Cortázar en Trabajo- y especialistas con responsabilidades técnicas en diversas dependencias, entre ellas Claudia Serrano en la Municipalidad de Santiago. A partir de ello, y de la posterior participación política de Alejandro Foxley, CIEPLAN fue identificada crecientemente con la coalición chilena de centroizquierda “Concertación por la Democracia”, y buena parte de su trabajo se orientó a proveer de propuestas al

oficialismo. <http://www.cieplan.cl>

- Fundación Chile 21: fundación política que apoya la gestión de gobierno de la Concertación. Además de estar presidida honoríficamente por Ricardo Lagos, algunos referentes de Chile 21 ocuparon importantes cargos gubernamentales, como por ejemplo Carlos Ominami, ex Ministro de Economía (1990-1992) y actual senador; y también Clarisa Hardy como titular del MIDEPLAN hasta principios de 2008. <http://www.chile21.cl>
- Libertad y Desarrollo: fundación política creada en 1990. Desde sus áreas de trabajo respalda con análisis y recursos técnicos la actividad política de la Alianza por Chile, incluyendo la asesoría a los legisladores de la coalición al momento de tratar a nivel parlamentario la Ley del Programa Chile Solidario. <http://www.lyd.com>
- Dagmar Raczynski: socióloga de la Universidad Católica de Chile. Doctora en Sociología, UCLA, Estados Unidos. Socia Fundadora, Consultora e Investigadora de Asesorías para el Desarrollo, desde 1998 a la fecha. En 2006, miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Profesora de la Universidad Católica de Chile. Fue investigadora de CIEPLAN. <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl>
- Claudia Serrano: socióloga, especialista en gestión y políticas públicas. Fue miembro de CIEPLAN y de la consultora Asesorías para el Desarrollo. Se desempeñó como Subsecretaria de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, y actualmente es Ministra del Trabajo y Previsión Social.

Anexo N° 2 Publicaciones analizadas

País	Think Tank	Autor/es	Título del documento	Año de publicación
México	IFPRI		“¿Está dando buenos resultados Progresar? Síntesis de la evaluación de impacto”.	2000
		- Levy, Santiago	“Progress against Poverty: Sustaining Mexico’s Progresar-Oportunidades Program”.	2006
	INSP; CIESAS		“Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001 - 2006”.	2006
Argentina		- Novacovsky, Irene - Sobrón, Claudia	“Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: ingreso para el desarrollo humano”.	1999
	Grupo Sophia	- Rodríguez Larreta, Horacio - Robredo, Gonzalo	“El desafío de la igualdad”.	1999
	Grupo Sophia	- Lupica, Carina	“Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos: Programa Jefas y Jefes de Hogar”.	2003
	Grupo Sophia	- Rodríguez Larreta, Horacio - Vidal, María Eugenia	“¿Qué hacer después del default social?”.	2005
	AAPS	- Neri, Aldo	“A propósito del Plan Jefes y Jefas”.	2002
	CELS	- Pautassi, Laura - Rossi, Julieta - Campos, Luis	“Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?”	2003
	CIEPP	- Lo Vuolo, Rubén - Barbeito, Alberto	“El ingreso ciudadano en la agenda de las políticas públicas de la Argentina”.	2003

	FLACSO		“Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales”.	2003
	UCEMA	- López Zadicoff, Pablo - Paz, Jorge	“El Programa Jefes y Jefas de Hogar: elegibilidad, participación y trabajo”.	2003
	IDESA	- Colina, Jorge - Giordano, Osvaldo - Torres, Alejandra - Cárdenas, Marcelo	“Análisis de los consejos consultivos del Programa Jefas y Jefes de Hogar de Argentina como herramienta orientada hacia los principios del enfoque de los derechos humanos”.	2006
Chile	Fundación Chile 21		“Opiniones sobre las reformas de Lagos”.	2002
	Fundación Chile 21	- León, Arturo	“Notable disminución de la pobreza”.	2007
	Libertad y Desarrollo		“Más Estado, menos individuo”.	2003
	Libertad y Desarrollo	- Medeiros, María Paz - Sánchez, Carmen - Castro, Rodrigo	“Percepción y satisfacción del programa Chile Solidario”.	2006
		- Serrano, Claudia	“Claves de la política social para la pobreza”.	2005
		- Raczynski, Dagmar - Serrano, Claudia	“Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros”.	2005

Anexo N° 3
Lista de profesionales entrevistados

Entrevistas realizadas personalmente

- Pablo Vinocur
- Eduardo Serantes
- Aldo Isuani
- Roberto Martínez Nogueira
- Iliana Yaschine

Contactos vía mail

- Karina Ansolabehere
- Ivico Ahumada
- Dagmar Raczynski
- Rodrigo Castro
- Carlos Maldonado Valera