

Nº 45, Octubre 2009

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

Nathaniel Heller

Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro?

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

Guillermo M. Cejudo y Dionisio Zabaleta Solís

La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder

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

Carlos Mascareño

Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte

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

Arnoldo José Gabaldón

La descentralización de la gestión ambiental en América Latina

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

Patricia Bachiller

Hacia una mayor calidad de la regulación. La reforma reguladora

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

Cristian Pliscoff

Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos

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

André-Noël Roth Deubel

La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social"

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

Esther Bemerguy de Albuquerque, Rosa Maria Nader y Ângela Cotta Ferreira Gomes

El Estado y la sociedad civil brasileña en el diálogo sobre el desarrollo nacional

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



Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro? *

Nathaniel Heller

Introducción

La importancia de medir la corrupción y, por extensión, la buena gobernanza (uno de sus antídotos) no es simplemente un esotérico debate académico limitado a las economías desarrolladas, a los teóricos de la política o a los estadísticos. Por el contrario, se ha transformado en un tema central para ampliar el campo de la buena gobernanza y las reformas anti-corrupción, de la misma manera que los resultados obtenidos por un país en el campo de dichas reformas se han ligado crecientemente al flujo de la ayuda extranjera.

Mientras que el famoso discurso sobre “el cáncer de la corrupción” pronunciado en 1996 por el ex presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, marcó una línea divisoria en lo que respecta al reconocimiento de la corrupción como tema central de desarrollo, el desafío de medir tanto la corrupción como la anti-corrupción saltó a la palestra durante el “proceso de Monterrey”. Las principales organizaciones multilaterales de desarrollo y los gobiernos se reunieron en el año 2002, en Monterrey, para acordar pasos prácticos que permitieran implementar las Metas de Desarrollo del Milenio, a saber: un alto nivel de logro en los objetivos conducentes a reducir la pobreza y a acelerar el proceso de desarrollo, para el año 2015, en los países más pobres del mundo. El principal acuerdo logrado en Monterrey colocó la medición de la corrupción al frente y centro del debate: toda vez que los países en desarrollo lograran un buen desempeño en el terreno de la anti-corrupción y de la buena gobernanza, serían recompensados con un incremento de la ayuda por parte de los países que participan de la ayuda internacional (United Nations, 2000).

Dicha decisión implicó que la comunidad internacional, ahora, necesitaba medir consistentemente los niveles de corrupción y el desempeño en el ámbito de la anti-corrupción y la buena gobernanza de los países con el objeto de determinar cuáles de ellos responderían a la zanahoria del incremento en la ayuda internacional. El establecimiento de la Corporación para el Desafío del Milenio en los EE.UU. (MCC, por su sigla en inglés) -que ligó explícitamente los paquetes de ayuda (que aumentó desde los 500 a los 700 millones de dólares) al desempeño del país sobre la base de mediciones cuantitativas, incluyendo el desempeño anti-corrupción- es el esfuerzo más ambicioso para lograrlo que dejó la estela de Monterrey.

Sin embargo, el campo de la medición de la corrupción no se ha movido ni tan cerca ni tan rápido de lo que realmente se necesitaba para llegar a la “ayuda-para-la-buena-gobernanza” negociada en Monterrey. Mientras la demanda de datos rigurosos y de información sobre la corrupción se incrementó dramáticamente desde finales de los noventa, gran parte de ese campo permaneció sin ser tocado. El potencial para hacer diagnósticos errados, para tomar decisiones mal informadas y para desilusionarse del movimiento anti-corrupción dominaría largamente, dejando la situación inalterable.

Este trabajo traza la historia del campo de medición de la corrupción, a grandes rasgos, desde los

Recibido: 02-08-2008. Aceptado: 28-02-2009.

(*) 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**. Título original: “Defining and Measuring Corruption: from Where Have We Come, Where Are We Now, and What Matters for the Future?”

El autor desea agradecer a los colegas de *Global Integrity* por sus observaciones y aportes a este artículo, en especial a Julia Burke, Marianne Camerer, Raymond June, Stephen Roblin y Jonathan Werve.

primeros días hasta los esfuerzos que se realizan hoy. Al hacerlo, se intenta sacar lecciones que puedan aprovecharse en la próxima generación de esfuerzos por medir el fenómeno y evitar, así, los resultados negativos que se han mencionado.

Los primeros días

Aun cuando la literatura académica sobre la corrupción data de varias décadas atrás, el tema específico de cómo medir el desempeño anti-corrupción y la buena gobernanza ocupó un lugar central a fines de los setenta a través de los trabajos de algunos de los pilares modernos de este campo, incluyendo a Klitgaard (1988), Johnston (1982 y 1986) y Rose-Ackerman (1978).

Los primeros trabajos proporcionaron a la “corrupción” claridad conceptual y de definiciones, a través de la aplicación del análisis político-económico. La corrupción fue vista como una conducta fundamentalmente racional de búsqueda de ganancia (*rent-seeking*) y que se daba con mayor frecuencia cuando la transparencia y la vigilancia eran débiles, la discrecionalidad era alta y los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) eran débiles. Este marco de referencia no sólo tenía un sentido intuitivo sino que también podría ser aplicado a una variedad de sectores, países y culturas. Sigue siendo el fundamento de mucho de lo que hoy se hace en el terreno analítico y en el trabajo programático a nivel de la comunidad anti-corrupción.

A pesar de esta claridad conceptual, los primeros trabajos dieron la lucha por obtener información que les permitiera seguir la pista de manera sistemática a la corrupción en tanto fenómeno mensurable. Como más tarde escribirían Johnston y su colega Arnold Heidenheimer en la tercera edición de *Corrupción Política*:

“Para algunos grupos de académicos, el paisaje de la corrupción global ha llegado a transformarse radicalmente. Esto se ejemplifica a través de la observación siguiente: mientras en los ochenta la mayoría de las comparaciones transnacionales de la corrupción eran de carácter impresionista, los noventa fueron testigos de una dispersión metodológica que se orienta a la cuantificación objetiva de la incidencia de la corrupción y la percepción de este fenómeno en varios contextos nacionales. Pero estos quiebres se pudieron realizar eludiendo vallas conceptuales cruciales, tales como la definición de ciertos términos básicos. Más aun, dichos quiebres reflejaron un rango amplio de intereses y perspectivas que, aun cuando proporcionaron nuevas energías al estudio de la corrupción, “aplanaron” las diferencias entre los casos, en lugar de tratar temas más sutiles de carácter cultural, histórico o lingüístico. De algún modo, los esfuerzos dominantes tendientes a medir el fenómeno se centraron en examinar de qué manera cuantitativa las diferentes pruebas de ensayo eran más completas que otras, mientras se ignoraba la variación, tanto en sus perfiles como en su contenido” (Heidenheimer y Johnston, 2002).

Este *vacío conceptual* en el campo de la medición de la corrupción -en aquellas metodologías que se diseñaron sin un claro sentido de lo que realmente estaban midiendo- continuaría persiguiendo tanto a profesionales como académicos en los años siguientes y luego se transformaría en un foco de discusión en la era post-Monterrey.

La “dispersión de metodologías” fue débilmente aludida por Johnston y Heidenheimer, primero con respecto al conocido Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, y, más tarde, a los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés) del Instituto del Banco Mundial. A mediados de los noventa, los economistas del desarrollo empezaron a crear empresas de investigación y de medición de opiniones, que expresaran formas de medición de la corrupción y que, además, permitieran explorar las correlaciones y la causalidad entre la corrupción y distintas variables dependientes tales como el crecimiento económico y la inversión extranjera directa. Los resultados de esas investigaciones parecen sugerir que los niveles más bajos de corrupción estaban ligados a un mayor crecimiento y a un mayor nivel de inversiones (Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995; Knack, 2003).

Los creadores del IPC, y luego los de los WGI, intentaron capturar la mayor cantidad de “voces”

de terceros (fuente secundaria de datos) y la mayor cantidad de expresiones y señales de corrupción posibles que, juntándolas, apuntaran hacia países o sectores de la economía que fuesen más vulnerables o tuvieran mayores probabilidades de ser atravesados por la corrupción. Los WGI fueron particularmente explícitos en la utilización de un modelo de componentes no observables como base intelectual para reunir varias investigaciones, encuestas de opinión y opiniones de expertos como sea posible sobre el tema de la corrupción. Los autores de ambos índices (IPC y WGI) argumentaban que, en la medida que la corrupción no puede ser vista directamente ni observada empíricamente, lo único que se puede hacer son observaciones indirectas que, al agregarlas, puedan sugerir valores respecto de las variables deseadas (Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, 1999).

Ambos índices siguen siendo soportes estándares de los *rankings* agregados de corrupción o de gobernanza y utilizan investigaciones sobre opiniones de terceras personas que estén relacionadas con la “canasta” de temas sobre la corrupción. Su principal atractivo es la cobertura casi global.

Pero esta primera generación de intentos por “medir” la corrupción presenta desafíos obvios. ¿Cómo puede uno capturar la miríada de sutilezas y casos singulares de corrupción en un solo instrumento o en un simple número? ¿Acaso el fenómeno no es demasiado complejo como para ser reducido a un *ranking* de valores absolutos? Algunos críticos expresan su preocupación por los temas conceptuales que Johnston y Heidenheimer plantearon. Como escribió Heywood (1997), refiriéndose al IPC: “A pesar de la observación algo tramposa de que ‘sus percepciones [del IPC] pueden no reflejar siempre de manera justa la situación, sin embargo son la realidad...’, el índice no proporciona evidencias de que esos sondeos de opinión estén operando con el mismo concepto de corrupción; tampoco, ciertamente, que se trate de un caso concluyente de que privilegien la perspectiva de quienes trabajan para las instituciones y corporaciones multinacionales (quienes responden a esos sondeos de opinión)”.

Más tarde, en la era post-Monterrey, ambos índices, tanto el IPC como los WGI, cayeron en una franca situación de crítica y una rigurosa deconstrucción, debido a su falta de claridad conceptual y al peligro de usar dichos índices para hacer una comparación entre países o para detectar cambios en el desempeño de un país a través del tiempo. La principal crítica era que ambos índices descansan completamente en datos de terceros que quizás, dependiendo de la fuente original o de la investigación, sólo se relacionaban tangencialmente con la corrupción en sí misma, por lo que sus resultados podrían ser sospechosos de falta de claridad en sus definiciones. Este trabajo no resumirá tales debates, pero baste decir que se dio un creciente escepticismo, tanto respecto de la validez de las mediciones como del uso práctico de las mismas (Arndt y Oman, 2006; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007; Knack, 2006; Kurtz y Schrank, 2007).

La imposibilidad de observar directamente la corrupción -reconocida tanto por quienes produjeron y por quienes criticaron las herramientas de medición de primera generación- llevó en último término a las herramientas de medición de segunda generación, las que, explícitamente, evitan los intentos por medir la corrupción y, en su lugar, visualizan la medición de sus opuestos, a saber: la buena gobernanza, la anti-corrupción y los mecanismos de rendición de cuentas. Esta segunda generación de mecanismos de evaluación busca analizar, y cuantificar en la medida de lo posible, la existencia y efectividad de los mecanismos clave de la anti-corrupción y de la buena gobernanza; ello con la esperanza de que una mirada al interior de dichas instituciones y prácticas podría sugerir cuándo la corrupción es más o menos prevalente.

Entre las herramientas de segunda generación tenemos los estudios sobre Sistemas de Integridad Nacional, de Transparencia Internacional, que son análisis político-económicos puramente cualitativos de los sistemas anti-corrupción de los diferentes países; las evaluaciones de Integridad Global de los países y el Índice de Integridad Global, que son marcos de referencia para el análisis cualitativo y cuantitativo de la anti-corrupción; el Índice de Presupuesto Abierto y las Evaluaciones de País, iniciativas del organismo sin fines de lucro Sociedad Presupuestaria Internacional (*International Budget Partnership*) que mapea y cuantifica los procedimientos presupuestarios transparentes en los

países alrededor del mundo; las evaluaciones de la comunidad de donantes Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), que examina las prácticas en el manejo de las finanzas públicas de los diferentes países; y otra evaluación cualitativa de la gobernanza en países específicos, generada por el Banco Interamericano de Desarrollo, por el Banco Mundial y por varios donantes bilaterales. Al mismo tiempo, se lanzaron firmas y empresas de investigación de segunda generación en el tema de la corrupción, incluyendo Haciendo Negocios, del Banco Mundial (*World Bank's Doing Business*), y la firma Investigación sobre Entorno de Negocios y Desempeño Empresarial (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*, BEEPS) desarrollada de manera conjunta entre el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD, por sus siglas en inglés).

Todas las iniciativas de segunda generación buscan complementar las investigaciones agregadas de primera generación con datos rigurosos y más profundos (y/o con una narrativa cualitativa) sobre la existencia y efectividad de la variedad de prácticas y hábitos anti-corrupción en países y sectores. La utilización de expertos en terreno para generar datos e información originales, en lugar de descansar en investigaciones basadas en encuestas a terceros, constituye el rasgo básico de muchas de estas iniciativas. Aunque este enfoque implicaba un trabajo mucho más intensivo y costoso que el análisis de datos secundarios que existía antes, al trabajar con expertos locales que generaban datos originales se lograron progresos en lo que respecta a llenar el vacío conceptual del cual estaba plagado el conjunto de instrumentos de medición de primera generación.

Las medidas de segunda generación son crecientemente pregonadas como mejoras en los enfoques de medición de la corrupción y de la gobernanza respecto de las medidas de primera generación (por ejemplo, el Índice de Integridad Global fue descrito por el Informe de Monitoreo Global del Banco Mundial del 2006 como un ejemplo de “buenas prácticas metodológicas de los indicadores de gobernanza”). Sin embargo, tales medidas tienen limitaciones, tanto en su abanico geográfico (no cubren muchos países debido a limitaciones logísticas y de costo) como en su irregularidad, lo que genera problemas para captar los cambios en el tiempo. Aunque las mediciones de los mecanismos anti-corrupción y su implementación tienden a descansar en indicadores más “accionables” que sugieren reformas políticas específicas, ello no indica necesariamente que dichas reformas sean “dignas de acción” o de que estén necesariamente en el camino correcto tanto para los gobiernos como para los donantes o los profesionales del desarrollo (Kaufmann y Kraay, 2008). Este desafío más amplio de integrar tanto las mediciones de gobernanza como los “inputs” de corrupción con los “outputs” de gobernanza y corrupción, será analizado en detalle más adelante.

2. Hoy día: el estado del arte

El creciente debate en relación con las limitaciones de las herramientas de medición de primera generación y la advertencia de que no se puede descansar exclusivamente en las herramientas de segunda generación a causa de sus limitaciones geográficas y de la falta de capacidad para conducir hacia reformas que sean “dignas de acción”, ha contribuido al lento desarrollo de un creciente cuerpo de trabajos que subrayan las fortalezas y debilidades de los instrumentos de medición que existen. Este trabajo identifica cuatro dimensiones clave que proporcionan algunas distinciones importantes para los usuarios respecto de los instrumentos de medida disponibles (ambos, los de primera y segunda generación)¹. Este debate también resulta útil para discutir los instrumentos de medición de la próxima generación que son necesarios para cubrir el vacío existente hoy en día.

Escala y alcance de los indicadores de gobernanza y corrupción

¿Qué miden o evalúan los indicadores de gobernanza y corrupción? Esta pregunta parecería tener una respuesta obvia, pero no es así y, a menudo, los usuarios pasan por alto este tema fundamental, como lo hicieron ver Heidenheimer y Johnston (2002).

Este tema central ha sido difícil de responder con amplitud porque no existe consenso respecto de

la definición de “gobernanza” o “corrupción” entre los académicos, cooperantes, profesionales del desarrollo y activistas de base. Hay una amplia variación en el significado del concepto, en la medida que la evaluación de la gobernanza y la corrupción ha incluido temas tan amplios como derechos humanos, democracia, sociedad civil, rendición de cuentas, transparencia en los negocios, responsabilidad fiscal e imperio de la ley. Esta expansión ha conducido virtualmente a que cada generador de un indicador sea denominado como una medida de “gobernanza” o “corrupción”, con poca discusión de la base teórica que lo sustenta.

La ausencia de significados estandarizados de gobernanza y corrupción podría vaciar estos conceptos de especificidad, transformándolos en términos que “lo abarcan todo” (Hyden, 2007). Sin tales definiciones, es difícil identificar con precisión lo que se está evaluando (por ejemplo, instituciones, normas, corrupción o resultados) y, en consecuencia, se hacen menos efectivos tales indicadores en términos de proporcionar datos operacionalmente útiles a los usuarios. Esta ineffectividad resulta especialmente cierta para los índices compuestos, que contemplan un conjunto de datos incluidos en un (o más) indicador (es) de gobernanza, lo que los vacía de significado (Arndt y Oman, 2006).

Indicadores basados en normas versus indicadores basados en resultados

Aunque las definiciones de gobernanza y corrupción varían, las herramientas de medición de la corrupción (y, paralelamente, los instrumentos de medición de la gobernanza) se han agrupado en torno a dos marcos conceptuales de medición: la existencia y la calidad de las instituciones, normas y procedimientos (“inputs” de gobernanza o de anti-corrupción) o lo que aquellos mecanismos producen en la práctica (“outputs” o “resultados” de gobernanza o anti-corrupción (Hyden, 2007). A diferencia de la prevención del crimen o de la calidad de los cuidados de salud, donde las medidas empíricas tales como tasa de criminalidad o de mortalidad o tasas de esperanza de vida se pueden utilizar para medir *outputs*, o el número de policías en la calle o el número de doctores en los hospitales se pueden utilizar como medidas de *inputs*, la gobernanza y la corrupción son tópicos nebulosos².

Esta vaguedad refleja, en parte, la continua distancia conceptual entre tres escuelas de pensamiento académico: una que mira la gobernanza como instituciones y normas que manejan los asuntos sociales; una segunda que la ve como *outputs* de los sistemas tanto político como social de un país; y una tercera que visualiza la gobernanza como desempeño, como la entrega de bienes políticos críticos a los ciudadanos.

Los *outputs* de gobernanza están ampliamente unidos a estadísticas representativas más que empíricas (nadie cree que el número de casos de corrupción llevados a juicio sirve como una apropiada medida de “buena gobernanza” o, incluso, de *outputs* de anti-corrupción). Las investigaciones sobre corrupción y transgresiones a las leyes, así como las entrevistas sobre la experiencia de las personas acerca del suministro de servicios o de confianza en el gobierno, están más cerca de medir directamente los resultados de la gobernanza o los *outputs* de la corrupción. Aquellos que argumentan que la gobernanza se define por el desempeño del gobierno respecto de la entrega de bienes políticos a los ciudadanos buscan más estadísticas explícitas relacionadas con la entrega de servicios públicos para medir los *outputs* de la gobernanza: millas de caminos construidos, número de centros clínicos de salud per cápita, y proporción entre estudiantes y profesores, por nombrar algunos.

Las herramientas de medición de la gobernanza y de la corrupción que evalúan primariamente los *inputs* tienen el beneficio de proporcionar información clara sobre puntos de referencia clave que permiten la comparación -tales como la existencia y la fuerza de las leyes, regulaciones e instituciones oficiales- que son importantes en la arquitectura de la buena gobernanza y la anti-corrupción. Sin embargo, hay relativamente pocos ejemplos de indicadores de gobernanza que se enfoquen exclusivamente en los *inputs*. Ejemplos notables al respecto incluyen el Índice IREX de Sustentabilidad Media, que relaciona la calidad de medios de comunicación independientes en 38 países, basándose en cinco criterios tales como normas legales, estándares profesionales e instituciones de apoyo. Otro

ejemplo de medición de *inputs* son los informes de país POLITICA IV, entregados por la Universidad George Mason y la Universidad de Maryland, los que recogen información sobre el carácter de los regímenes políticos a través del tiempo. Aunque ambos índices no constituyen explícitamente una evaluación de la “gobernanza”, ellos sí tocan elementos de la “buena gobernanza” considerados cruciales en cualquier contexto (formas democráticas de gobierno y medios de comunicación que sean libres e imparciales) y clasifican a los países a partir de un conjunto de estándares y criterios de transparencia, sin explorar el desempeño real, o los *outputs*, de dichos sistemas.

En el lado opuesto del final de la escala hay indicadores que miden ampliamente los *outputs* -esto es, procesos, resultados y efectividad- de esas mismas normas y marcos legales. Una de las medidas que intenta dar cuenta de estos *outputs* es el Índice de Gobernanza Africano, el cual incluye preguntas tales como en qué medida y de qué manera se benefician los ciudadanos con el aumento del gasto fiscal en áreas como la salud, o en qué porcentaje las niñas que completaron la escuela primaria llegan a la secundaria. Otro índice es la investigación denominada Freedom in the World (investigación anual sobre la libertad en el mundo), de Freedom House, la que, en más de 190 países, evalúa las libertades civiles y políticas sobre la base de preguntas que miden el grado de libertad de los medios de comunicación (por ejemplo, número de periodistas perseguidos, presos o asesinados), entre otros indicadores. De la misma manera, el Index on Democracy (índice de democracia en el mundo, creado por The Economist) de Economic Intelligence Unit, se centra en la medición de los *outputs* de la democracia con base en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política; y cultura política. Los indicadores del Doing Business, del Banco Mundial, que evalúa el ambiente legal y regulatorio para hacer operaciones comerciales en un país, genera datos y capta el número de días y el costo promedio para obtener licencias y requerimientos regulatorios.

La mayoría de las herramientas de medición caen de alguna forma entre las medidas de *inputs* y de *outputs*, y se podría argumentar que incluso las que se mencionaban anteriormente como ejemplo pertenecen a la categoría de híbridos. Algunas evaluaciones focalizadas en los *input* van más allá de los simples indicadores *de jure* y los combinan y capturan con datos respecto de la calidad *de facto* de las implementaciones. Por ejemplo, los indicadores de Trabajo Decente, que se encuentran en las Diferencias en los Derechos Básicos de los Trabajadores, de la Organización Internacional del Trabajo, miden las diferencias entre las convenciones y derechos del trabajo y su implementación y adhesión. Los Indicadores de Integridad, de Global Integrity, evalúan las fortalezas y debilidades del sector público de los diferentes países respecto de los mecanismos anti-corrupción utilizando datos e información del marco legal anti-corrupción, así como de su implementación en la práctica. El Índice de Apertura Presupuestaria, de la International Budget Partnership (Sociedad Presupuestaria Internacional), explora el marco legal existente para regular un proceso presupuestario transparente y responsable en los diferentes países, así como los defectos de esas normas y leyes en la práctica.

Estas herramientas más robustas de medición pueden considerarse como indicadores de “*input-más*”, porque aún les falta para constituirse en verdaderas mediciones de *outputs*. También existen indicadores “*output-más*”; por ejemplo, el WGI del Instituto del Banco Mundial combina datos de *input* (por ejemplo, datos de Global Integrity) con datos de *output* (por ejemplo, número de periodistas asesinados en diferentes países cada año).

Ambos, los indicadores basados en normas y los indicadores basados en resultados, tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores de gobernanza y corrupción que se focalizan en normas e *inputs* tienen la ventaja de proporcionar información sencilla y clara sobre la existencia y fortaleza de leyes y regulaciones. Son, también, más naturalmente “accionables” por parte de los gobiernos, ciudadanos y donantes. Siguiendo con el mismo ejemplo, los gobiernos y los ciudadanos en un país no pueden simplemente escoger, en tanto materia de políticas y prácticas, bajar la tasa de criminalidad (un *output*). Pero sí pueden escoger, en cambio, poner más policías en las calles o aumentar las penalidades para los criminales (*inputs*) con la esperanza de que dichos *inputs* conduzcan a los *outputs* deseados

(menos criminalidad). Dicho esto, los indicadores basados en resultados pueden, a la vez, descomponerse para producir datos desagregados que son más “accionables” que su puntuación compuesta. Pero el IPC y el WGI, por ejemplo, están hechos de docenas de investigaciones, de fuentes de opinión y evaluaciones de expertos que a menudo son más accesibles y útiles en tanto guías para la elaboración de políticas de lo que son las puntuaciones reales del IPC o del WGI.

Metodología

Además de proporcionar a los usuarios una comprensión de lo que realmente están midiendo los índices e indicadores de corrupción, otra distinción importante entre la variedad de medidas de gobernanza y corrupción son las técnicas metodológicas que los creadores de dichas medidas han adoptado para generar sus productos. El diferenciador clave es el tipo de fuentes de datos que utilizan. Estas técnicas metodológicas no son sólo notas técnicas al pie de página que puedan ser pasadas por alto. Por el contrario, tienen un impacto dramático sobre las fortalezas y limitaciones de las mediciones resultantes.

La distinción metodológica más crucial es en qué medida el indicador, o el juego de herramientas de medición, está basado en datos *originales o compuestos*. Los juegos de herramientas basados en datos originales reúnen nueva información para el propósito explícito de generar los respectivos índices o evaluaciones; pueden ser particularmente poderosos porque desagregan conceptos eufemísticos, como son los de “gobernanza” y “corrupción”, en temas concretos en los cuales los resultados de las políticas pueden ser sopesados. Ejemplos de este enfoque son el Índice de Integridad Global, el Índice de Presupuesto Abierto (ambos están configurados de puntuaciones generadas por sus propios expertos locales en cada país), POLITY (las puntuaciones son asignadas directamente por sus investigadores), las investigaciones originales realizadas por expertos en negocios a partir de sus propias percepciones de corrupción, así como las investigaciones de empresas que se dedican a explorar las percepciones y experiencias de los ciudadanos. Iniciado en el año 2008, el Índice de Gobernanza Africana también se genera a partir de datos originales obtenidos a partir de una red de investigadores de campo en África.

Los indicadores compuestos, por otro lado, agregan y sintetizan información obtenida a partir de fuentes de terceros (análisis de datos secundarios). Ellos no generan sus propios datos y, en lugar de eso, descansan en informaciones obtenidas por otros, empleando técnicas de agregación para generar sus propios resultados o puntuaciones, a partir de esas fuentes. Los indicadores compuestos de corrupción siguen siendo los más utilizados debido a su cobertura casi global y constituyen típicas cajas de herramientas de primera generación. Entre las mediciones agregadas más prominentes están las del WGI, del Banco Mundial, y del IPC, de Transparencia Internacional³. Aun cuando dichas mediciones carecen de datos originales, los datos que componen los índices pueden desagregarse para identificar posibles prioridades en función de los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la reforma en la gobernanza (como ya se señaló anteriormente).

Ambas, tanto las medidas originales como las agregadas, tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores agregados pueden resultar útiles para sintetizar grandes cantidades de información proveniente de distintas fuentes, y al hacerlo, pueden limitar errores de medición ocurridos en los indicadores individuales. Potencialmente, estas medidas también pueden incrementar la confiabilidad de medir conceptos tan amplios como la corrupción y la gobernanza (Kaufmann y Kraay, 2008).

Tal cual los críticos han hecho notar, el proceso de agregación de muchas variables componentes en una simple puntuación o categoría, pone en riesgo la claridad conceptual, la que es crucial tratándose de las herramientas para medir correctamente la corrupción y la gobernanza (Arndt y Oman, 2006). Si los usuarios no pueden comprender o desenvolver el concepto de lo que se está midiendo, su capacidad para extraer de allí implicaciones informadas en relación a las políticas se verá severamente limitada.

Los indicadores basados en datos originales, cuando están bien diseñados, pueden ayudar enormemente a identificar potenciales puntos de intervención en el contexto de los programas de

reforma de la gobernanza y de la corrupción. Sin embargo, siempre hay un cierto grado de subjetividad y de ambigüedad en la clasificación y “codificación” (asignación de puntuaciones) de las herramientas de medición basadas en datos originales. Por ejemplo, los investigadores que trabajan en las puntuaciones de los países para la base de datos de POLITY siguen ciertos criterios estrictos para asignar dichas puntuaciones, pero son susceptibles, como cualquiera puede serlo, de presentar algún grado de inconsistencia o de desviación no intencional. Lo mismo aplica para los expertos locales en cada país, que trabajan asignando puntuaciones para las organizaciones internacionales no-gubernamentales (ONG), tales como Global Integrity o la Sociedad Presupuestaria Internacional.

La debilidad más perturbadora de las evaluaciones hechas a partir de datos originales ocurre cuando las puntuaciones son asignadas con poco o ningún criterio explícito. Un ejemplo de este caso lo encontramos en Afrobarometer Survey, una investigación que evalúa las opiniones de los ciudadanos africanos sobre el desempeño de su gobierno y sobre temas macroeconómicos. Una pregunta de la investigación del año 2006 fue: “En su conjunto, ¿cómo puede usted clasificar la libertad y la justicia de la última elección nacional, llevada a cabo el año [20XX]? A los encuestados se les ofreció las siguientes alternativas: 1) Completamente justa y libre. 2) Justa y libre, pero con problemas menores. 3) Justa y libre, con problemas mayores. 4) Ni justa ni libre. 5) No entiende la pregunta. 6) No sabe.

Sin criterios para definir esas respuestas, como por ejemplo, qué son problemas “menores” o “mayores” o qué significa “justo y libre”, se hace difícil conocer con precisión cuáles son las actitudes y las emociones de los encuestados reflejadas en sus respuestas (indudablemente, el campo completo de la psicología política busca responder estas difíciles interrogantes).

Actores involucrados y medidas internas vs. externas

El interés en trabajar con expertos locales, como opción contraria a trabajar con personas de afuera en lo que se refiere a opiniones y puntuaciones, es una tendencia reciente en el campo de la medición de la gobernanza y de la corrupción. Este cambio subraya el reconocimiento creciente de que las mediciones de la corrupción y de la gobernanza deben ser más relevantes para aquellos actores que están involucrados a nivel de cada país. Mientras los donantes y los inversionistas internacionales han sido los usuarios externos clave que utilizan los indicadores de gobernanza y corrupción para asignar la ayuda y los capitales, los indicadores existentes, especialmente los agregados y aquellos basados en evaluaciones realizadas a partir de percepciones, han probado, a menudo, ser menos útiles a los actores internos involucrados (por ejemplo, gobiernos nacionales y grupos de base locales). Un simple “ranking” de corrupción no sirve de mucho a un ministro que tiene en mente una reforma o a un defensor de comunidades de base cuando quieren impulsar reformas en el campo de la gobernanza, que a menudo son difíciles y altamente técnicas.

El énfasis en diseñar indicadores de gobernanza y de corrupción que sean más útiles a los actores nacionales ha estado acompañado de crecientes esfuerzos por promover la “propiedad” local o nacional de tales evaluaciones. La propiedad nacional se basa en la premisa de que esas mediciones debieran ser conducidas internamente por los actores locales involucrados (no por donantes o grupos no-gubernamentales extranjeros) y debieran basarse en consultas a un rango muy amplio de participantes nacionales como el gobierno, la sociedad civil y las asociaciones de negocios. Un enfoque que surge en la base y generado localmente es importante -según plantean quienes son sus partidarios- para que la evaluación de la gobernanza sea localmente relevante, legítima y válida.

El ejemplo más conocido de una evaluación nacional de gobernanza es el African Peer Review Mechanism (APRM, Mecanismo de Revisión de Pares de África), una herramienta utilizada por los Estados miembros para asistirse mutuamente en el proceso de desarrollo, preparando e implementando programas efectivos de acción, intercambiando las mejores prácticas y apoyándose mutuamente en la capacidad de construir a través de un diálogo de pares que sea constructivo y persuasivo. Los que apoyan el enfoque APRM hacen notar que no hay nada como este proceso de evaluación conducido nacionalmente que fuerce tanto a los gobiernos recalcitrantes, al menos, a comprometerse (aunque sea

superficialmente) en un diálogo sobre la corrupción y la gobernanza, lo cual no ocurriría de otra manera.

Sin embargo, la “propiedad” local de las evaluaciones de gobernanza y corrupción no deja de tener problemas. Incluso el propio APRM ha sido criticado. Como señala Hyden⁴, hay desafíos significativos para lograr alinear las evaluaciones de gobernanza y corrupción con las necesidades locales a nivel conceptual, institucional, político y operacional. La vaguedad conceptual de los términos gobernanza y corrupción hace difícil determinar cuál es el modelo de indicadores más apropiado. Las evaluaciones nacionales, además, están sujetas a auto-censura y a un proceso de “blanqueo” de las puntuaciones, dado que los gobiernos están sentados a la mesa y en algunos contextos puede haber motivaciones para desviar los datos hacia el lado positivo. Desde un punto de vista logístico, las evaluaciones nacionales son lentas, plantean asuntos que toman no meses, sino años para completarse. El lento progreso del APRM (y el desafío de la interferencia de los gobiernos en algunos países) ha frustrado a muchos observadores que esperaban que las evaluaciones nacionales de la gobernanza y de la corrupción representaran la nueva ola de herramientas de medición. Hoy, el jurado aún está ausente.

3. Moviéndose hacia adelante: posibilidades para el futuro

A pesar del creciente número de iniciativas para medir el desempeño de la gobernanza, corrupción y anti-corrupción, y el consenso creciente de que una simple herramienta no es la respuesta, se ha recorrido un escaso camino en el proceso de operacionalizar un nuevo paso en este campo. Continúa floreciendo una colección competitiva y creciente de indicadores para medir gobernanza y corrupción y, más allá de importantes distinciones entre ellos, muchos usuarios -tanto de las agencias de donantes como del interior y exterior de los gobiernos- están convencidos de que tal proliferación hace daño al trabajo práctico, en lo que se refiere a la reforma de la gobernanza y de la anti-corrupción.

Global Integrity entrevistó a más de dos docenas de profesionales de los gobiernos, de las agencias donantes, de las ONG de comunidades de base, y profesionales del desarrollo con el fin de que exploraran cómo, cuándo y dónde utilizaban las herramientas de medición de la gobernanza y la corrupción. Dichas entrevistas están incluidas en la Guía del Usuario para la Medición de la Corrupción (*A User's Guide to Measuring Corruption*), que fue producida conjuntamente por PNUD y Global Integrity (2008). Lo que esta última aprendió de esas entrevistas es relevante.

Muchos funcionarios clave hablaron de un problema de “etiquetación”: el amplio rango de la definición de “gobernanza” y “corrupción” hace que tales conceptos signifiquen todo y nada. El vasto y comprehensivo rango de evaluación y de indicadores de ambos fenómenos ha conducido a una tremenda frustración en lo que se refiere a producción de información “accionable” (o no) y que conduzca a políticas de intervención (o no).

Otro problema que surgió de las entrevistas se centró en algo que ya se mencionó antes: qué se está midiendo a través de las herramientas de medición y sus indicadores. El deseo de contar con datos accionables surgió una vez más en la medida que los usuarios consideran que muchos de los indicadores -estén centrados en los *inputs*, en los *outputs* o en ambos- rara vez proporcionan información contextual sobre las causas político-económicas de los problemas.

Los encuestados tienen, adicionalmente, mucho que decir respecto de la metodología de los indicadores de gobernanza existentes. Mientras las investigaciones basadas en percepciones continúan siendo la herramienta más utilizada en el paisaje de la gobernanza y la corrupción, muchos encuestados expresaron frustración por la limitada capacidad de esas investigaciones para aplicarlas a potenciales soluciones; además que ellos consideran que tales investigaciones emplean mediciones subjetivas que los profesionales consideran alejadas de la realidad. Algunos encuestados señalaron la utilidad de las evaluaciones cualitativas, o de una combinación de éstas con mediciones cuantitativas, para agregar contexto y profundidad a los análisis de país.

Los encuestados hicieron observaciones importantes a la tipología final expuesta anteriormente: actores involucrados internos vs. externos. Muchos expresaron el deseo de utilizar en mayor medida el

conocimiento local, las evaluaciones internas, la “propiedad” nacional, y tender a que el gobierno “compre nacional”. Ellos argumentan que, ciertamente, tales herramientas internas son más efectivas para evaluar los incentivos político-económicos para el cambio -incluyendo la voluntad política- que muchos usuarios identifican como el mayor vacío en las evaluaciones de corrupción y gobernanza existentes.

Mientras más rezagado se quede el campo de la medición de la corrupción respecto de las quejas de sus usuarios (el vacío identificado anteriormente), mayor será el riesgo de que los gobiernos, donantes y profesionales abandonen toda esperanza de tomar decisiones basadas en evidencias y de que retornen, nuevamente, hacia los “mejores intentos” en materia de reformas anti-corrupción. Incluso las herramientas de medición de segunda generación han caído bajo el fuego de la crítica por el hecho de no lograr proporcionar a quienes elaboran las políticas información verdaderamente “accionable” que se pueda traducir en políticas específicas. Como escribió recientemente el Banco Mundial en una evaluación interna independiente de sus propios indicadores de Doing Business (DB): “Los indicadores de DB han motivado la discusión entre los encargados de diseñar políticas en torno a los temas relacionados con la regulación de los negocios. Su activa diseminación, en un lenguaje fácil de entender, ha permitido una gran cobertura de prensa y ha generado interés de parte de las organizaciones de negocios, de las ONG y de los principales encargados de diseñar políticas. Los indicadores DB, en cambio, han tenido menos influencia en la elección, alcance y diseño de las reformas. La mayoría del equipo del Banco y de los actores involucrados a nivel de los países, entrevistados para realizar esta evaluación, informaron que recurren a un registro de material analítico para determinar la naturaleza, la secuencia y la dirección de las reformas; los indicadores DB tienen poca utilidad en este ámbito. Como un ejercicio de comparación entre los países, no se puede esperar que los indicadores DB capturen consideraciones específicas de cada uno de ellos que sean capaces de orientar la priorización, la secuencia y el diseño de las reformas de políticas. Cada año, llaman la atención en los indicadores DB aquellos países que han demostrado una significativa ganancia en el *ranking* global y un mejoramiento en, al menos, tres indicadores. Tal enfoque, aunque es transparente, no captura la relevancia de las reformas y su impacto potencial sobre las limitaciones en el clima de inversión de cada país” (World Bank, 2008).

Dada la apuesta política y financiera, esta falta de progreso parece un resultado descorazonador. Más que nunca, debiera hacerse una seria exploración de herramientas de próxima generación que puedan dar cuenta de la creciente demanda por indicadores de gobernanza y corrupción. También se requiere inversión en tiempo, experticia y recursos financieros que permita dar ese salto adelante.

Primero, la creciente demanda por evaluaciones generadas localmente va a requerir inversiones financieras así como capacidad de construir apoyo para instituciones locales de recolección de información, ya sea oficinas gubernamentales de estadísticas, compañías privadas de investigación, organizaciones locales no gubernamentales o instituciones locales de investigación. Incluso los enfoques básicos como los de las firmas de investigación que exploran las experiencias con el fenómeno de la corrupción requieren de una planificación cuidadosa, de desarrollo de cuestionarios y de interpretación post investigación. La comunidad de donantes puede ayudar a acelerar tales mediciones basadas en recursos internos en países en desarrollo reuniendo recursos financieros y técnicos en un fondo común o en un mecanismo de asistencia técnica. Desafortunadamente, ningún actor solo tiene actualmente el mandato para conducir dicho esfuerzo coordinado, y aunque el PNUD ha comenzado a tomar un rol conductor, empujando a los donantes occidentales que están interesados en apoyar las evaluaciones anti-corrupción y de gobernanza, tales esfuerzos aún están en pañales.

Segundo, el campo debe impulsar rápidamente la generación de mediciones de corrupción más desagregadas. Lisa y llanamente, *rankings* vacíos, de simples números, que no ayudan a priorizar opciones de política, debieran ser crecientemente ignorados. La suma total de experiencias profesionales durante las dos décadas pasadas, combinada con el creciente criticismo de los *rankings* de países basados en números aislados, sugiere que la era de los índices de corrupción “nombre y

vergüenza” (culpa) puede estar llegando a su fin. El simple hecho de que tan pocos usuarios sean capaces de tomar dichos indicadores y darles algún uso práctico sugiere que es necesario un cambio de dirección.

Comprender y medir los niveles de corrupción en, por ejemplo, el sector de industrias extractivas en una determinada región, o en estados y regiones particulares dentro de un país, o en los sectores de servicios públicos e infraestructura, eso representaría un gran paso adelante en la agenda de investigación. Iniciativas nuevas como las que representan la Water Integrity Network y la Extractive Industries Transparency Initiative, sugieren que existe un interés creciente por moverse rápido hacia las mediciones por sectores específicos.

Tercero, hay una creciente conciencia de que los análisis cualitativos de carácter político-económico deben descansar, con mayor frecuencia, en mediciones cuantitativas de la corrupción. Independientemente de cuán avanzadas sean las mediciones econométricas, es difícil imaginar que ellas puedan captar las sutilezas de cómo, cuándo y por qué ocurre la corrupción en una determinada sociedad. Mientras las herramientas cualitativas no permiten la comparación entre países, sí pueden ayudar a diagnosticar cuellos de botella, dentro de un sistema, que impidan las reformas. El trabajo nuevo más impresionante en esta área es el que está surgiendo con la ayuda de los propios donantes, especialmente los estudios generados por Conductores del Cambio (*Drivers of Change*), del Departamento para el Desarrollo Internacional, del Reino Unido; dichos estudios se han elaborado en docenas de países en desarrollo y también los gobiernos de Suecia y Holanda han desarrollado estudios similares.

Cuarto, en futuras herramientas de medición se debe poner mayor atención al liderazgo y a la voluntad política como ingredientes clave para lograr esfuerzos efectivos en la lucha anti-corrupción, fenómeno que debe ser capturado o evaluado. A la fecha, el campo ha sido dominado casi enteramente por el análisis institucional, el modelo principal-agente, y la teoría política más general cruzada con estudios anecdóticos de caso. Pocos creadores de herramientas de medición han logrado abordar los temas de voluntad política y liderazgo y, por ello, existe escasa comprensión de qué es lo que motiva a las elites y a los líderes a emprender (o a rehuir) las reformas anti-corrupción que tanto se necesitan. Combinar o integrar estas nuevas mediciones con análisis político-económico de próxima generación podría revelarse como una combinación muy poderosa.

Uno de los esfuerzos más promisorios en este contexto es el naciente Programa de Investigación de Líderes, Ética y Coaliciones, desarrollado con el auspicio de la Alianza Integridad Global (que no tiene relación con Global Integrity). El programa se está embarcando en un ambicioso ejercicio de codificación de datos para definir una taxonomía de liderazgo y, luego, a través de estudios de caso, clasificar varios ejemplos de liderazgo para identificar las mejores prácticas tendientes a estimular y sostener las coaliciones de elites y líderes “pro-desarrollo”, en diferentes países (Global Integrity Alliance, 2008). La iniciativa, que surgió en la conferencia del World Ethics Forum, realizada en Oxford en el 2006, permanece en pañales y, después de haberse beneficiado en sus comienzos con la ayuda del Banco Mundial, debe enfrentar un difícil camino de construcción de capacidades internas para llegar a tener un efecto significativo en el debate (por ejemplo, no cuenta con ningún equipo a tiempo completo o secretariado). Pero su potencial para identificar tendencias y replicar éxitos en los cuales el liderazgo haya jugado un rol clave en el estímulo de reformas anti-corrupción, es un prospecto tentador.

Futuros avances en la medición con un gran potencial para producir impacto son aquellos que tienden un puente que cubra la distancia entre la teoría y la práctica, aquellos que están basados en sólidas bases teóricas y que han sido probados, desmitificados y luego ajustados, para ser luego nuevamente probados en terreno. Las bases para tales avances han estado en el trabajo de las primeras dos generaciones de mediciones de corrupción y gobernanza. El desafío, ahora, es acelerar el desarrollo de una nueva tercera generación de herramientas, antes de que se desvíe la atención de la agenda anti-corrupción y buena gobernanza.

Cuadro 1
Cronología de las principales mediciones de corrupción y gobernanza

Nombre del Índice	Origen	Descripción
Índice sobre democracia, de Economic Intelligence Unit	Principio de los setenta	El índice proporciona una instantánea del estado actual de la democracia en 165 Estados y dos territorios e incluye cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; participación política; funcionamiento del gobierno; y cultura política. Los datos se extraen de investigaciones y evaluaciones de terceros (análisis de fuentes secundarias).
Investigación anual sobre la Libertad en el Mundo, de la Freedom House	1972	Esta investigación evalúa el estado de la libertad global tal cual es experimentada en los diferentes países. Mide la libertad de acuerdo a dos categorías: derechos políticos y libertades civiles. Comités de puntuación de fuera de los países generan la puntuación de cada uno de ellos.
Polity Country Reports	1974	El proyecto Política examina las características de las instituciones gobernantes en los diferentes países, dando una visión del espectro de las autoridades de gobierno que va desde las autocracias plenamente institucionalizadas a través de regímenes de autoridad mixtos hasta la democracia plena. La codificación de los países se hace con investigadores de fuera de cada país.
Estudios de los Sistemas de Integridad Nacional (<i>National Integrity Systems, NIS</i>), de Transparencia Internacional	1994	Los NIS aplican un enfoque holístico para evaluar instituciones clave, leyes y prácticas que contribuyen a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Ofrecen análisis de la extensión y causas de la corrupción en un contexto nacional dado, así como la adecuación y efectividad de los esfuerzos nacionales anti-corrupción. Se emplean expertos locales para generar análisis cualitativos.
Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC), de Transparencia Internacional	1995	El <i>ranking</i> IPC clasifica 180 países de acuerdo a la percepción de los niveles de corrupción. Los <i>rankings</i> son determinados por la agregación de fuentes secundarias, de evaluaciones de expertos y de investigaciones de opinión.
Indicadores de Gobernanza Mundial (<i>Worldwide Governance Indicators, WGI</i>), del Instituto del Banco Mundial	1996	El informe incluye los indicadores de gobernanza para más de 200 países y territorios para el período 1996-2007 sobre la base de 6 dimensiones de gobernanza, incluyendo el control de la corrupción. Los datos se generan agregando investigaciones de fuentes secundarias y evaluaciones de expertos de una manera similar al IPC.
Afrobarómetro (<i>Afrobarometer</i>)	1999	El Afrobarómetro mide la atmósfera social, política y económica en África. Se desarrollan investigaciones originales en más de una docena de países africanos, las que se repiten a través de un ciclo regular.
Investigación sobre Ambiente de Negocios y Desempeño Empresarial (<i>Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS</i>)	1999-2000	Esta investigación realizada sobre más de 4 mil firmas en 22 países en transición, estudia un amplio rango de interacciones entre las empresas y los Estados.
Índice de Sustentabilidad de los Medios (<i>Media Sustainability Index, MSI</i>), de International Research and Exchanges Boards (IREX)	2000	El MSI analiza el estado de los medios de comunicación independientes en 76 países de África, Europa, Eurasia y Medio Oriente. Evalúa en qué medida el sistema de medios cambia con el tiempo y a través de los países. Se emplea expertos locales para asignar los puntajes a los países.

Indicadores de Haciendo Negocios (<i>Doing Business</i>), del Banco Mundial	2003	Estos indicadores evalúan la facilidad para hacer negocios en 178 economías a través de evaluaciones de expertos hechas por abogados locales. Entre otros datos que genera, se evalúa el tiempo y el costo para cumplir con los requerimientos que se exigen para iniciar un negocio, operar un negocio, impuestos y cierre de un negocio.
Indicadores de Integridad, de Global Integrity	2004	Estos indicadores evalúan la existencia, efectividad y el acceso ciudadano a los mecanismos clave de gobernanza y anti-corrupción a través de más de 300 indicadores discretos (no continuos). Examina temas como la transparencia de los procesos de compras públicas, libertad de los medios de comunicación, requerimientos de declaración patrimonial y regulación de conflictos de interés. Las puntuaciones tienen en cuenta tanto medidas legales existentes en los libros como realidades <i>de facto</i> para la implementación práctica en cada país. La puntuación en los indicadores es asignada y revisada a ciegas por expertos de cada país.
Índice de Presupuesto Abierto (<i>Open Budget Index</i>), de International Budget Project	2006	El Índice clasifica a los países en función de cuán abierto es su presupuesto al público y busca proporcionar a los ciudadanos, a la sociedad civil y a los legisladores la información necesaria para detectar el compromiso del gobierno con la transparencia presupuestaria. Equipos locales de expertos asignan las puntuaciones de los indicadores de cada país.
Índice Ibrahim de Gobernanza Africana (<i>Ibrahim Index of African Governance</i>)	2007	El Índice clasifica a las naciones africanas sub-saharianas de acuerdo a la calidad de la gobernanza (focalizándose en <i>outputs</i> de gobernanza) y evalúa el progreso nacional en cinco áreas: salud y seguridad; imperio de la ley, transparencia y corrupción; participación y derechos humanos; sustentabilidad económica; y desarrollo humano. Los datos se agregan a partir de investigaciones y evaluaciones de fuentes secundarias y de recolección de información en el país realizada por investigadores expertos.

Notas

¹ Gran parte de esta discusión se desarrolla en PNUD y Global Integrity (2008).

² Éste es un paradigma deliberadamente simplista para describir los *inputs* y los *outputs* de las mediciones de crimen y cuidados de salud; docenas de otros factores socio-económicos cruciales impactan ambas variables.

³ El Índice de Gobernanza Africana del año 2008 utiliza tanto datos agregados como obtenidos en cada país. Las investigaciones hechas en los países agregan datos para 36 de los 48 países sub-saharianos evaluados en 2008 (ver Rotberg y Gisselquist, 2008).

⁴ Goran Hyden, un cientista político, es el coautor del World Governance Survey.

Bibliografía

- Arndt, Christine y Oman, Charles (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Paris, OECD.
- Global Integrity Alliance (2008), *Concept Note for Peer Review*, London, Leaders, Elites and Coalitions Research Programme.
- Heidenheimer, Arnold J. y Johnston, Michael (eds.) (2002), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers. 3. ed.

- Heywood, Paul (1997), "Political Corruption: Problems and Perspectives", en *Political Corruption*, Paul Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Hyden, Goran (2007), "The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned", paper presented at the 2007 Bergen Seminar on "Governance Assessments and the Paris Declaration: Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership", PNUD. Oslo Governance Centre; Christian Michelsen Institute, Bergen, September 24-25.
- Johnston, Michael (1982), *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey, Brooks-Cole Publishers.
- _____ (1986), "The Political Consequences of Corruption: a Reassessment," en *Comparative Politics*, Vol. 18 N° 4, New York, pp. 459-477.
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart (2008), "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?," en *The World Bank Research Observer*, Vol. 23 N° 1, Washington, pp. 1-43.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2007), "Growth and Governance: a Reply", en *Journal of Politics*, Vol. 69 N° 2, Abingdon, pp. 555-562.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 2161).
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Knack, Stephen (2006), "Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators", Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 3968).
- _____ (ed.) (2003), *Democracy, Governance, and Growth*, College Park, The University of Maryland Press.
- Knack, Stephen y Keefer, Philip (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", en *Economics and Politics*, Vol. 7 N° 3, Malden, pp. 207-227.
- Kurtz, Marcus y Schrank, Andrew (2007), "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms", en *Journal of Politics*, Vol. 69 N° 2, Abingdon, pp. 538-554.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 3, Cambridge, pp. 681-712.
- PNUD y Global Integrity (2008), *A Users' Guide to Measuring Corruption*, Oslo, PNUD.
- Rose-Ackerman, Susan (1978), *Corruption: a Study in Political Economy*, New York, Academic Press.
- Rotberg, Robert I. y Gisselquist, Rachel M. (2008), *Strengthening African Governance: Ibrahim Index of African Governance. Results and Rankings 2008*, Cambridge, Harvard University.
- United Nations (2000), "United Nations Millennium Declaration", New York, United Nations. General Assembly. Resolution 55/2 III-13.
- World Bank (2008), *Doing Business: an Independent Evaluation. Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Washington, World Bank. Independent Evaluation Group.

La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder

Guillermo M. Cejudo y Dionisio Zabaleta Solís

Introducción

El análisis de la calidad del gobierno ha empezado a construir un nicho en las revistas académicas y en los foros de discusión de organismos internacionales. En viejas y nuevas democracias ha quedado claro que no basta con tener mecanismos de acceso al poder justos y eficaces; la forma en que se ejerce el poder importa también (Mazzuca, 2008; Linz y Stepan, 1996). Los viejos debates sobre el tamaño del Estado han dado paso a discusiones sobre la calidad de los instrumentos del gobierno. Se han creado múltiples indicadores para medirla (PNUD, 2005) y, con base en ellos, se han realizado estudios para encontrar sus componentes y su evolución en el tiempo (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009). Hay, en el ámbito internacional, numerosos textos de política comparada que buscan explicar las causas y consecuencias de la calidad de gobierno, y que alertan sobre la necesidad de ponerle atención como uno de los factores que explica el desempeño económico, el desarrollo social y, en general, la satisfacción con gobiernos y regímenes políticos¹.

Sin embargo, a pesar de estar en el centro de múltiples discusiones teóricas y prácticas, el debate conceptual sobre la calidad del gobierno ha sido escaso². Hay una tendencia a construir conceptos en torno a los datos disponibles (en lugar de armar definiciones y, con base en ellas, ir a la búsqueda de datos) y a ignorar definiciones alternativas. Esto no sólo empobrece la discusión sobre el tema, sino que también lleva a cuestionar la solidez de los hallazgos de estudios con metodologías sofisticadas y abundantes indicadores, pero sin robustez teórica.

La más notable excepción a esta tendencia es el trabajo de Rothstein y Teorell (2008) y sus colegas en el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo³, que han dedicado su investigación reciente precisamente a definir la calidad de gobierno. En este texto se busca partir de la definición de Rothstein y Teorell de calidad de gobierno como imparcialidad y construir una definición más precisa, que recupera algunos de sus elementos, pero cambia el eje normativo (al sustituir la imparcialidad por el control de la discrecionalidad) y que se estructura no a partir de principios genéricos, sino de un conjunto de atributos identificables (y, por tanto, medibles y evaluables)⁴.

En otro lugar se propone, tras revisar el limitado debate conceptual sobre calidad de gobierno, que “una definición adecuada de calidad de gobierno debería centrarse en los mecanismos del ejercicio del poder, separarse claramente de los resultados esperados y concentrarse en atributos identificables - ya sean instituciones o prácticas- de la actividad gubernamental” (Cejudo, Zabaleta y Sánchez, 2009: 136). En este documento se ofrece una definición en tales términos. Se plantea que *la calidad del gobierno es la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder*. En las siguientes secciones se analizan los componentes de la propuesta y se explican las razones de su inclusión.

1. La calidad de gobierno basada en atributos del ejercicio del poder

Un primer elemento formal de nuestra definición de calidad de gobierno, y que se desprende de la propuesta de Rothstein y Teorell, es que ésta se concibe a partir de una serie de *atributos* institucionales y organizacionales vinculados exclusivamente al *ejercicio del poder*. Este par de delimitaciones conceptuales se consideran pertinentes y se adoptan en nuestra definición ya que, en primer lugar, la calidad de un gobierno es un tema distinto del contenido sustantivo de las políticas públicas, de los resultados de la acción gubernamental, y de los procedimientos por los que se integran los gobiernos. Se trata de distinguir el funcionamiento del aparato gubernamental (por ejemplo, la forma en que se

administran los recursos humanos) de la sustancia de las políticas públicas (por ejemplo, políticas de transferencias condicionadas para combatir la pobreza), de sus consecuencias (por ejemplo, mejor calidad de vida de los ciudadanos en una demarcación concreta) y de la forma en que se integran los cuerpos decisores (el sistema electoral). Los cuatro rubros -calidad de gobierno, contenido de políticas, efectos de la acción del gobierno y sistema electoral- están, desde luego, relacionados en la práctica, pero son analíticamente diferenciables.

Esta definición de calidad de gobierno, por tanto, no tiene implicaciones prescriptivas sobre los contenidos de las políticas públicas ni depende de los resultados de la acción gubernamental o del proceso de integración de los gobiernos⁵. Un gobierno que cumpla con los atributos identificados más adelante no estará condicionado a implementar políticas con algún contenido específico, ni garantizará -por sí mismo- resultados deseables. De igual forma, un sistema electoral representativo y con competencia vigorosa entre partidos no se traduce, en automático, en calidad de gobierno.

La calidad de gobierno no supone la instrumentación de políticas públicas con un contenido determinado (tal y como proponen los enfoques prescriptivos) que pueden tener resultados variados en diferentes contextos. Más bien, lo que se esperaría es que los mecanismos procedimentales mediante los cuales se llega a una decisión de políticas y ocurre su implementación sean de calidad y, en última instancia, se vinculen a una serie de objetivos o expectativas sociales definidas en el proceso democrático. Se trata, entonces, de una noción de calidad que no depende de los resultados de la acción del gobierno ni de los contenidos de las políticas.

Esto nos lleva a la tercera distinción: entre los mecanismos de acceso al poder y los del ejercicio del poder (la calidad del gobierno estaría vinculada sólo con los segundos) (Mazzuca, 2008). Los mecanismos de acceso al poder están relacionados con las reglas del juego político democrático (leyes electorales, procesos de competencia partidista, normas de conversión de votos en escaños, etc.) que son incapaces de brindar explicaciones directas sobre la forma en la que, una vez en el poder, los gobernantes se desempeñarán en su cargo. En este sentido, es posible pensar en la existencia de regímenes políticos en los cuales los instrumentos de democracia procedimental (esto es, de acceso) sean impecables, pero que su traducción en acciones de gobierno sean pobres e incluso parciales; con lo cual no podría sostenerse cualquier argumento de calidad.

Esto último no implica en ningún momento que los atributos de ejercicio del poder se extraigan de la lógica democrática, sino que más bien se alude a una serie de mecanismos *institucionales* y *prácticas* de gestión de la burocracia pública que acotan el poder discrecional de los gobernantes sobre la burocracia y de los funcionarios sobre las decisiones cotidianas. Así, más que pretender una lista de “recetas” universales sobre un cierto tipo de políticas o evaluar la consolidación de los sistemas electorales, la definición de calidad gubernamental aquí propuesta busca comprender la variedad de arreglos institucionales y organizacionales (definidos a partir de atributos) que permiten *el ejercicio del poder* dentro de un entorno democrático. La calidad del gobierno, por tanto, no dependerá directamente de la calidad del régimen electoral.

Estos criterios para demarcar las fronteras de la noción de calidad de gobierno (distinta del contenido de las políticas, de los efectos de la acción gubernamental y de los mecanismos de acceso al poder) permiten identificar atributos del ejercicio del poder como las propiedades constitutivas de la calidad del gobierno⁶. Pero para hacerlo, es necesario partir del principio normativo que fundamenta la noción de calidad de gobierno. Este principio es presentado en la siguiente sección.

2. El control de la discrecionalidad como eje normativo

Es en este punto en el que la definición de calidad aquí expuesta diverge de la de Rothstein y Teorell (2008), ya que no se parte de la idea de *imparcialidad* tal y como estos autores sugieren, sino que se propone el *control de la discrecionalidad* como sustento valorativo de los contenidos de la definición de calidad gubernamental. Esta toma de distancia se hace debido a las limitaciones que el concepto de imparcialidad tiene para explicar algunos aspectos del comportamiento de la burocracia, y de las

relaciones que se establecen entre ésta y los gobernantes dentro de un sistema democrático de pesos y contrapesos.

La utilización del principio de imparcialidad por parte de Rothstein y Teorell parte, en primera instancia, de cierta complementariedad entre la igualdad política para el acceso al poder, que debería existir en cualquier régimen democrático, y el comportamiento de los gobernantes una vez que se encuentran en el ejercicio de sus cargos. En este sentido, la sinergia de estos dos fundamentos valorativos permitiría -al menos en la opinión de estos autores- asegurar un equilibrio dentro del sistema político, así como asegurar ciertos parámetros de comportamiento democrático al interior del gobierno. Con base en esto, Rothstein y Teorell conciben la imparcialidad como la sujeción inequívoca de los actos y decisiones gubernamentales a lo estipulado en la ley o en las políticas públicas; esto es, no toman en consideración criterios particulares (como preferencias o simpatías personales) al momento de la aplicación de las acciones de gobierno.

A partir de esta idea, para Rothstein y Teorell la imparcialidad se erige como un principio normativo mediante el cual es posible evaluar la calidad de un gobierno, no desde los contenidos específicos de una política pública (los cuales pueden establecer diferencias entre los ciudadanos), sino desde la equidad del procedimiento utilizado (y que se encontraría sustentado en alguna norma o programa) en situaciones diferentes. Esta visión, aunque pareciera sostener una postura al estilo de la “igualdad simple” en los términos de Walzer (2001), imprime un cierto rasgo diferenciador al reconocer la importancia del procedimiento estipulado en las leyes o políticas para definir el significado de la imparcialidad en dicha circunstancia.

A pesar de que esta argumentación sobre la imparcialidad puede ser convincente, hay algunos puntos que imprimen rigidez a la forma en la que se concibe la calidad del gobierno. En primer lugar, y como señala Longo (2008), se puede argumentar que, si bien desde una postura estrictamente procedimental la imparcialidad puede considerarse un principio democrático deseable, esto no asegura en ningún momento la calidad *de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía*, ni la ejecución apropiada del *mandato legal* o la implementación eficaz de las decisiones generadas en el *proceso democrático*. Como una prolongación de esta idea, es posible concebir un gobierno imparcial (esto es, que trata a todos por igual), pero que su desempeño es pobre y desviado de los propósitos iniciales de manera equivalente en todos los casos, lo cual iría en contra de cualquier idea básica de calidad.

En segundo lugar, una perspectiva estricta de imparcialidad tampoco considera la relación compleja entre el nivel político (ejecutivo y legislativo) y burocrático del gobierno. El conjunto de interacciones que se desarrolla entre estos actores y las lógicas organizacionales de cada uno de ellos, tiene un lugar central no sólo en la definición de los objetivos gubernamentales, sino en la forma en la que estos se traducen en mecanismos de intervención estatal. Por tal razón, Longo (2008) -al referirse al actor burocrático- insiste que difícilmente puede construirse una visión de la calidad de gobierno vinculada exclusivamente a la imparcialidad en un escenario en el que el ejercicio autónomo (e incluso discrecional) del poder por parte de estos agentes resulta crucial para una implementación eficaz de políticas exitosas⁷.

Es por esto que, como una alternativa a la propuesta de Rothstein y Teorell (2008), aquí se considera más apropiado partir de la noción de *control de la discrecionalidad* (esto es, la interfase entre control político y autonomía burocrática) como principio normativo en la definición de los criterios básicos de calidad del gobierno. Desde esta posición es posible entender la calidad, en un primer momento, como un asunto *endógeno* al aparato gubernamental: en la configuración de atributos concretos que, en conjunto, definen la calidad del gobierno.

En términos simples, y retomando una serie de estudios de la ciencia política estadounidense que ha tratado este tema, la *discrecionalidad* se entiende como “la capacidad de una agencia [burocrática] para elegir cierta política alineada a sus propios objetivos, y que diverge de aquellos propuestos por el ejecutivo y la legislatura en la fase de diseño” (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989: 605). Así pues, no todo comportamiento autónomo de la burocracia es discrecional, sino sólo aquél que se disocia de

los objetivos que se definieron en la esfera política (y que a su vez son un cierto reflejo de las preferencias de los ciudadanos). El control de la discrecionalidad surge así como los mecanismos institucionales de contrapeso y vigilancia que evitan desviaciones en los objetivos, además de que articulan esquemas de corrección y sanciones en caso de que sí ocurran.

Sin embargo, y a diferencia de la propuesta de *imparcialidad* de Rothstein y Teorell (2006), el control de la discrecionalidad no es visto como un criterio absoluto e inequívoco, sino más bien como un continuo en el que la vigilancia, el control y el castigo dependerán de si el margen de libertad del que gozan las agencias burocráticas es utilizado para realizar ajustes técnicos a las políticas (que, dada la complejidad del asunto y sus limitaciones técnicas, no fue considerado por el ejecutivo y el legislativo) o si, por el contrario, supone una utilización discrecional e ilegal del poder organizacional en perjuicio de las prioridades públicas. Es por eso que Calvert, McCubbins y Weingast (1989) hacen una diferenciación entre el *control latente* (que se vincularía al primer caso y que, como señala Longo, 2008, estaría asociado a una demostración técnica del uso del margen de acción burocrático) y el *control activo*, el cual tendría como propósito corregir las desviaciones valorativas y castigar a los funcionarios que favorecieron este desfase.

3. La calidad del gobierno como arquitectura y como prácticas

Vista a partir de esta noción de control de la discrecionalidad (y de las relaciones políticas y organizacionales que supone), la calidad del gobierno cobra un nuevo sentido ya que implica la existencia de una *arquitectura institucional* formal diseñada para equilibrar las interacciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia (actores ejecutores del poder) y evitar cualquier desviación *discrecional* de alguno de estos, así como la articulación de un conjunto de *prácticas de gestión* que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. El supuesto normativo implícito a esta construcción conceptual es que a partir del *control de la discrecionalidad* es posible mantener un ejercicio democrático del poder, pero con la suficiente flexibilidad burocrática que asegure niveles mínimos de gestión que lleven a la producción de políticas, bienes y servicios que respondan a los mandatos ciudadanos expresados en el proceso democrático. Se trata, como propone Evans (2005), de asegurarnos que las acciones del Estado (y, debe agregarse, de sus agencias y funcionarios) reflejan las metas comunes de los ciudadanos ordinarios (expresadas en el proceso democrático). Un gobierno que lo logra es un gobierno de calidad.

Gracias al sustento normativo propuesto, y a la forma dual en la que se construye la definición de calidad de gobierno, es posible superar cuatro problemas en los que los enfoques contemporáneos sobre el tema habían caído. En primer lugar, al hacer endógeno el asunto de la calidad, tal y como se propone aquí, temas como la efectividad o la pertinencia de los resultados ofrecidos por la acción del gobierno dejan de ser elementos constituyentes de la calidad de gobierno y se convierten en un *efecto* de las dinámicas institucionales y organizacionales que se desarrollan al interior del régimen. En segundo lugar, logra disociar -dentro de la perspectiva del ejercicio del poder- la funcionalidad política y de articulación de un marco institucional del ejecutivo y el legislativo, así como la actividad técnica y de gestión que desarrolla la administración pública. Gracias a esto, es posible integrar una visión de conjunto del gobierno en la que se reconocen los límites democráticos a la acción de cada uno de los agentes. Se escapa así de la tradicional frontera entre política y administración para incorporar ambas en una noción de control de la discrecionalidad del gobierno y de sus funcionarios -mediante mecanismos políticos y de gestión.

En tercer lugar, al establecer una diferenciación entre arquitectura institucional y prácticas de gestión es posible reconocer la interacción y complementariedad que existe en los niveles político y administrativo del gobierno. Casi todos los estudios sobre calidad de gobierno, al omitir esta división funcional, no reconocen los impactos que *por separado* cada elemento aporta en el incremento de la

calidad y tampoco reconoce *los vínculos y relaciones complementarias* que ocurren entre estos dos niveles de la acción gubernamental.

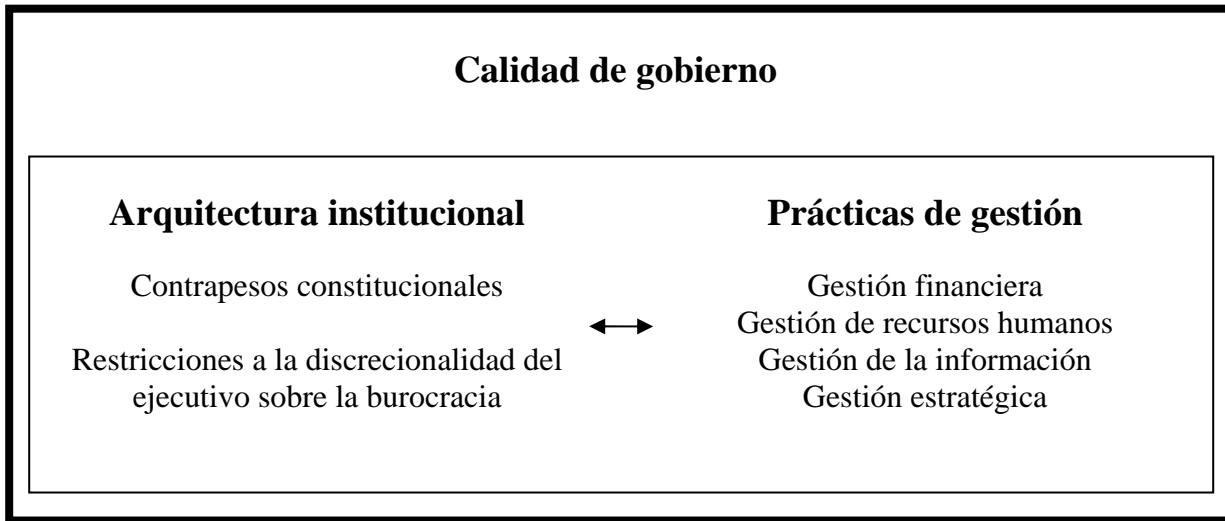
Finalmente, un aspecto central que se incorpora al debate, debido a la utilización del principio de *control de la discrecionalidad* (activa y latente) como base en la definición de los criterios de calidad gubernamental, es la posibilidad de observar diferentes arreglos o configuraciones entre *arquitectura y prácticas* dependiendo de las tradiciones político-administrativas de un determinado gobierno. Algunas aproximaciones al tema, en particular las visiones prescriptivas, asumen una postura normativa universalista de la cual, como consecuencia lógica, se desprenden “recetas” de reforma institucional que supuestamente abonarían en mayor calidad gubernamental. Sin embargo, estas visiones olvidan el efecto que tiene la cultura organizacional (Brunsson y Olsen, 1993) y las tradiciones de gobernanza (Bevir, Rhodes y Weller, 2003) como freno a cambios bruscos en las dinámicas organizacionales, así como a las consecuencias no previstas que procesos de reforma poco sensibles pueden provocar al interior del gobierno (Christensen y Laegreid, 2006).

Desde esta perspectiva, la discusión sobre la calidad del gobierno ya no solamente se circunscribe a la elaboración de indicadores con el fin de hacer propuestas automáticas de reforma (como se propone desde los miradores prescriptivos actuales), sino que a partir del reconocimiento de distintos regímenes de *gobierno*, es posible observar la forma en la que se articulan mecanismos institucionales de *control de la discrecionalidad diversos* (más rígidos o más flexibles, de visión legalista u orientados a una lógica de resultados, por ejemplo), así como distintos tipos de prácticas de gestión (más de corte weberiano o más de estilo gerencial, por ejemplo). En este nivel de discusión, la construcción de indicadores y de metodologías de análisis cuantitativo y cualitativo sería útil no para establecer *rankings* de calidad, sino para dilucidar los distintos tipos de arreglos que, posteriormente, puedan ser evaluados desde su interacción, complementariedad y coherencia interna.

A partir de esto, la calidad del gobierno radicaría entonces en la interacción entre *arquitectura institucional y prácticas de gestión*, así como en la coherencia que existe entre estos dos elementos y que redundaría posteriormente -y sólo como una consecuencia- en la acción eficaz del gobierno para la producción de bienes y servicios para la ciudadanía. Así, al menos en un nivel conceptual, la calidad del gobierno no sería una noción absoluta sino que distintas configuraciones del ejercicio del poder público (que mantengan cierta interacción, complementariedad y coherencia interna) pueden ser consideradas de calidad.

Con base en esto, en la definición de calidad de gobierno que aquí se presenta, se consideran dos grupos de atributos de *arquitectura institucional*: los contrapesos constitucionales que limitan la discrecionalidad del ejecutivo como poder público -control legislativo, fiscalización superior y control judicial-, y las normas e instituciones creadas para restringir, también como control externo, la discrecionalidad del ejecutivo sobre la burocracia -normas e instituciones que regulen la entrada de funcionarios al servicio público, el acceso a la información gubernamental, y los procesos para planear, ejercer, evaluar y controlar el desempeño de agencias y funcionarios. Por su parte, dentro del rubro de prácticas de gestión se incorporan cuatro elementos básicos: gestión financiera, gestión de recursos humanos, gestión de la información y gestión estratégica (ver Cuadro 1). En el siguiente apartado se discutirá con mayor detalle cada uno de estos elementos.

Cuadro 1



Fuente: elaboración propia.

4. El primer nivel de la calidad del gobierno: los atributos de arquitectura institucional

La arquitectura institucional constituye una primera dimensión de la definición de calidad del gobierno aquí propuesta, y tiene como fundamento primordial el criterio normativo de control de la discrecionalidad arriba descrito. Como señalan March y Olsen (1995), las estructuras y las capacidades institucionales -al construir alternativas, percepciones y realidades concretas de actuación- influyen en el comportamiento de los individuos. En este sentido, las instituciones “constituyen y legitiman a los actores políticos y les proveen de reglas consistentes de comportamiento, concepciones de la realidad, estándares de evaluación (...) que les otorgan capacidad para una acción con sentido” (March y Olsen, 1995: 30). Desde esta perspectiva, es posible intuir que para que un gobierno sea de calidad, debe existir un conjunto mínimo de instituciones y reglas que, posteriormente, se traduzcan en prácticas organizacionales y en comportamientos rutinarios.

Los atributos de la arquitectura institucional de la calidad del gobierno influyen de forma general en la estructuración y delimitación de los comportamientos de los actores políticos y burocráticos al momento de *ejercer la autoridad* en un entorno democrático. Estos mecanismos institucionales de control de la discrecionalidad se articulan, en primer lugar, a partir de una combinación de instrumentos de control *activo*, asociados al cumplimiento estricto de un mandato legal, a la corrección en el ejercicio presupuestal y a la vigilancia del comportamiento de la autoridad a través de instancias jurisdiccionales. Son estos mecanismos los que englobamos en el componente de contrapesos constitucionales que vigilan directamente al ejecutivo como poder público.

En segundo término, se incluyen también los mecanismos de control *latente* asociados a la demostración de ciertas habilidades y capacidades de los funcionarios involucrados en el ejercicio del poder, a mecanismos para su vigilancia, corrección, evaluación y sanción. Estos mecanismos -generalmente expresados en normas legales y acompañados de un espacio institucional que garantiza su cumplimiento- están dirigidos a restringir la autoridad discrecional del ejecutivo sobre la burocracia, en aspectos como decidir quién la integra, cómo se accede a la información que produce, cómo planea, ejerce el gasto, cómo se le evalúa y cómo se asignan responsabilidades.

Esta combinación de mecanismos de control activo (contrapesos constitucionales) y latente (restricciones al ejecutivo) es lo que garantizaría -todavía apenas en la dimensión de arquitectura institucional- que el gobierno en su conjunto estuviera controlado por los representantes electos y por un poder judicial autónomo y que, además, el ejecutivo tuviera que cumplir con normas institucionales

en el funcionamiento de la burocracia -y no dejar a ésta como un coto de poder ilimitado para el gobernante.

Los contrapesos

Los contrapesos constitucionales son los que tradicionalmente se han estudiado como instrumentos de control constitucional y de rendición de cuentas horizontal (Persson, Roland y Tabellini, 1997; O'Donnell, 1998; Schedler, Diamond y Plattner, 1999): un poder legislativo que vigila el desempeño del ejecutivo y puede llamarle a cuentas, un poder judicial independiente que controla la legalidad de sus actos y puede sancionarle, y un órgano (en algunos casos dependiente del legislativo, en otros del judicial o incluso autónomo de ambos) que fiscaliza el uso de los recursos.

En el ámbito internacional, buena parte de los estudios sobre la calidad del gobierno se concentran en la existencia de mecanismos de rendición de cuentas vertical. Por ejemplo, Adsera, Boix y Payne (2003) analizan la rendición de cuentas considerando la existencia de una democracia efectiva y una sociedad informada; del mismo modo, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003) evalúan la rendición de cuentas conceptualizándola como la existencia de elecciones y medios de comunicación libres, así como por la capacidad de la sociedad de influir en el gobierno⁸. El análisis de la rendición de cuentas horizontal ha seguido las líneas de los textos como el de Persson y Tabellini (2003) en torno a los efectos positivos de la división de poderes y de la existencia de un sistema de pesos y contrapesos. Se trata, como propone O'Donnell (2003: 38), de “la existencia de agencias estatales que están legalmente encargadas y dotadas de poder para vigilar las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado”⁹.

Sin embargo, las instituciones facultadas para ejercer control sobre el ejecutivo no siempre funcionan de manera efectiva. En otras palabras, no basta la existencia *formal* de las instituciones, sino que deben existir los incentivos para que los actores políticos activen dichas instituciones y la capacidad organizacional para operar efectivamente. Por ejemplo, el control legislativo sobre el ejecutivo no depende de la existencia legal de dos poderes separados, sino en que en aquél haya representantes interesados en ejercer la facultad de vigilancia, lo cual suele ocurrir en gobiernos divididos, aunque esto no es garantía (Haggard y McCubbins, 2001). Además, se requiere (como discute Beer, 2003) de un mínimo de capacidad financiera, de recursos humanos y administrativa para ejercer dicha facultad. Esto mismo puede replicarse a cualquier actor (interno o externo) encargado de la responsabilidad de vigilar y pedir cuentas: el contrapeso que, legalmente, deben ejercer tiene sentido únicamente en la presencia de incentivos para activar los mecanismos de rendición de cuentas disponibles y de la capacidad *operativa* para echarlos a andar efectivamente. Un poder judicial sin independencia ni capacidad operativa no puede servir de contrapeso, así como un órgano de fiscalización (ya sea una entidad de auditoría dependiente del legislativo o un tribunal de cuentas) sin el mandato legal, la autonomía política y los recursos organizacionales y financieros para cumplir su labor no puede cumplir con su función de vigilar el ejercicio del gasto público que hace la rama ejecutiva.

Lo importante, en suma, no es la existencia formal de instituciones, sino su operación cotidiana, que depende del marco legal, en primer lugar, pero también de la dinámica política que les rodea (el respeto a su autonomía por otros actores, su capacidad de influir en decisiones administrativas e incluso el respaldo ciudadano y legitimidad reconocida), de los montos presupuestarios de que disponen, de los funcionarios (y sus competencias) que tienen asignados, y de los procesos y rutinas organizacionales por medio de las cuales cumplen sus labores. Se trata, así, de instituciones que generan prácticas y rutinas de supervisión sobre el trabajo del ejecutivo y la administración pública.

Las restricciones

Un segundo componente de la arquitectura institucional es el conjunto de restricciones impuestas a la discrecionalidad de la autoridad del ejecutivo sobre la burocracia pública, restricciones que suelen operar sólo en regímenes democráticos (Cejudo, 2009). El viejo dilema del político identificado por

Geddes (1994), según el cual el ejecutivo no tiene incentivos para atarse las manos respecto al manejo clientelar y patrimonialista de la burocracia, tiene solución sólo cuando las restricciones son impuestas por alguien más; típicamente, cuando el legislativo impone restricciones al manejo discrecional de la burocracia (Cejudo, 2009).

El primer grupo de restricciones se refiere a la estructuración de reglas y criterios para el acceso al servicio público. La calidad de un gobierno es indudablemente superior cuando los funcionarios de gobierno son integrados a él mediante reglas claras y con criterios meritocráticos, que cuando el único criterio es la lealtad partidista, personal o de grupo político.

Las reglas de acceso al servicio público, como una condición necesaria para alcanzar la calidad de la administración pública, pueden encontrar sus antecedentes modernos en el tipo ideal burocrático-racional de Max Weber, así como en la dicotomía entre política y administración de Wilson¹⁰. Establecer reglas de acceso al servicio público (entendidas como la existencia de reglas de selección y contratación de personal de manera objetiva, transparente y basada en el mérito) permite sacar a la política del proceso administrativo y, por lo tanto, establecer el profesionalismo de la oficina pública. Contar con este cuerpo legal-institucional que permite un acceso meritocrático al servicio público facilita que el encargado de la administración pública (el burócrata) sea, hasta cierto punto, neutral al determinar los criterios para la formulación y ejecución de políticas.

En la actualidad, y a la luz de la emergencia de los enfoques gerenciales al interior de los aparatos gubernamentales alrededor del mundo, la premisa legalista-meritocrática del acceso al servicio público ha tendido a intercambiarse por un enfoque en el que la pericia técnica y la capacidad de los funcionarios para alcanzar los resultados deseados define la idoneidad para el puesto. A pesar de esto, es decir la transformación del criterio valorativo para la selección de los servidores públicos (seguimiento estricto del procedimiento *vis-à-vis* las habilidades técnicas), en el fondo persiste la idea de que debe existir un proceso homogéneo y equitativo mediante el cual se realice el proceso de reclutamiento, independientemente de las afinidades políticas, familiares o de amistad que se tengan con el jefe inmediato superior. De tal forma, incluso desde lógicas radicales de la nueva gestión pública, es posible considerar este mecanismo como un atributo básico del control de la discrecionalidad tanto desde una lógica *activa* (seguimiento del proceso, probidad y equidad en la selección de funcionarios) como desde una lógica *latente* (selección con base en criterios técnicos y de habilidades gerenciales).

La estructuración de este atributo de control de la discrecionalidad no sólo se convierte en un fin en sí mismo (evitar la asignación discrecional de puestos públicos) sino que, como señalan Meier y Hill (2005), la importancia del ideal de una burocracia profesional y estable radica en que un sistema administrativo basado en estas premisas facilita la rendición de cuentas, ya que existe un entramado institucional y pautas técnicas que permiten reconocer patrones predecibles en el comportamiento de los servidores públicos. Finalmente, estas reglas también dan certidumbre a los administradores al establecerles sus funciones, los problemas a enfrentar y los recursos disponibles para ello, además de que dota, al menos en principio, a la política pública de conocimiento y facilita la realización de tareas complejas.

El segundo grupo de restricciones a la autoridad del ejecutivo sobre la burocracia pública consiste en la articulación de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública (combinando, una vez más, aspectos activos y latentes del control de la discrecionalidad). La transparencia, entendida como “el acceso ciudadano, oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas” (Aguilar, 2006: 11), dota a los ciudadanos de la capacidad de vigilar si los servidores se desempeñan de acuerdo a sus obligaciones, por medio de la capacidad *latente* de acceder a documentos e información gubernamental que muestre las decisiones y el comportamiento de los servidores públicos. Así, la transparencia, si bien en términos de derechos a la ciudadanía se erige en una capacidad *latente* de control de la discrecionalidad, se activa automáticamente al momento en que el ciudadano solicita información gubernamental.

Este atributo, además, robustece el control *activo* y jurisdiccional de los servidores porque permite conocer el origen de los recursos públicos y si estos se utilizan conforme a la ley, los favorecidos o perjudicados por las acciones realizadas con el uso y destino de estos, los objetivos que se persiguen y si las acciones emprendidas por los servidores se apegan a ellos, etcétera (Hofbauer y Cepeda, 2005). Es, de nuevo, un fin en sí mismo que impide que sea el gobernante quien decida arbitrariamente qué información entregar y cómo hacerla pública, pero también un medio para otros fines: la rendición de cuentas, el control ciudadano y la eficacia gubernativa.

El último componente de las restricciones al ejecutivo se refiere a la regulación del ciclo de planeación, ejercicio y evaluación del desempeño gubernamental (López Ayllón ...[et al], 2009). El ciclo se estructura, en primer lugar, a partir de un entramado de reglas y procesos sobre cómo se deciden las actividades del gobierno en su conjunto, de las agencias de gobierno y de los funcionarios; cómo se determinan las atribuciones y obligaciones para cumplir esas actividades y utilizar los recursos públicos asignados a ellas; cómo se evalúa el desempeño de dichas actividades y los resultados sociales alcanzados; y cómo se controla, monitorea, corrige y sanciona dicho desempeño; todo ello en función de objetivos derivados de mandatos constitucionales y legales y de las prioridades de gobierno. Ninguna de estas actividades (planear, ejercer, evaluar y controlar) debería ocurrir en función de decisiones arbitrarias del ejecutivo. En un gobierno de calidad cada una de ellas debería estar sustentada en normas definidas por el legislativo para facilitar el control que éste ejerce sobre el ejecutivo y para asegurar que son normas legales y no criterios personales o políticos los que definen cómo las burocracias públicas deciden prioridades de gobierno, ejercen atribuciones legales, aplican recursos públicos y formulan políticas públicas.

Debe notarse que el sustento normativo de este último componente sigue siendo -para efectos de nuestra definición de calidad de gobierno- el control de la discrecionalidad del ejecutivo sobre la burocracia pública. No se incorporan preferencias sustantivas de política (por ejemplo, preferir el presupuesto por resultados por encima del presupuesto por programas; o los mecanismos de planeación comprensivos y multianuales sobre ejercicios coyunturales), sino que simplemente se reafirma el objetivo de impedir que las decisiones sobre cómo ocurre cada una de estas fases del ciclo sean al arbitrio del ejecutivo, sin controles definidos por reglas y criterios impuestos por la legislación.

Estos tres componentes articulan un entramado de restricciones al ejecutivo en el manejo de la administración pública y, junto con los contrapesos constitucionales descritos previamente, constituyen la arquitectura institucional de control de la discrecionalidad. Pero éste es apenas el primer nivel de la calidad del gobierno, pues las instituciones aquí previstas interactúan con prácticas cotidianas de gestión en cada oficina pública (y pueden ser reforzadas o anuladas por ellas). La sección siguiente se refiere a estas prácticas.

5. El segundo nivel de la calidad del gobierno: las prácticas de gestión

Si bien los mecanismos de arquitectura institucional juegan un papel central al limitar el margen de acción de los gobernantes y los burócratas y al establecer patrones de comportamiento (permitiendo, con esto, construir un nivel mínimo de predictibilidad ante la ciudadanía), aquellos no aseguran *per se* una producción efectiva de bienes y servicios públicos, sino que necesariamente debe introducirse la dimensión administrativa y de gestión, mediante la cual los objetivos de gobierno son traducidos en acciones concretas de gobierno. Es por eso que se considera indispensable incluir la capacidad de gestión como una segunda dimensión del concepto de calidad de gobierno, de tal forma que permita articular los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales dados (necesarios para asegurar el control de la discrecionalidad) se relacionan con la actividad gubernamental rutinaria para la obtención de ciertos resultados esperados.

Entendemos por prácticas de gestión lo propuesto por Ingraham y Kneeder (2000: 294): “la habilidad intrínseca de los gobiernos para (...) desarrollar, dirigir y controlar su capital humano, físico e informático con el fin de apoyar la implementación de las direcciones de las políticas públicas”. Así,

el estudio de capacidad administrativa del gobierno consistiría en verificar si los recursos administrativos del gobierno se encuentran en el lugar apropiado y en el momento apropiado para alcanzar sus objetivos (Ingraham y Kneedler, 2000). Sin embargo, esta articulación y distribución de recursos no es autónoma, sino que responderá, por un lado, al arreglo institucional existente (que en este caso se relaciona con la arquitectura de control de la discrecionalidad), así como a las dinámicas burocráticas propias de cada contexto. En efecto, se pueden elaborar configuraciones diferenciadas en las que el desarrollo en ciertos temas de la arquitectura institucional favorezca el desarrollo de algunos de los apartados de la capacidad de gestión, y viceversa (por ejemplo, una política de amplia transparencia y acceso a la información pública en el nivel institucional debería estar relacionada con la *publicidad* de las cifras financieras y de gasto).

En el desarrollo de estas asociaciones relativas entre atributos de arquitectura y de prácticas no sería sensato hacer un análisis de estas últimas desde ámbitos sectoriales de política pública (economía, desarrollo urbano, medio ambiente, etc.) o desde una tipología clásica del proceso de políticas (diseño, implementación y evaluación), porque estos niveles de análisis suponen procesos mucho más elementales de la operación de la gestión de organizaciones que podrían ser relevantes para la explicación. En este sentido, recurrimos a una categorización de cuatro elementos de gestión esenciales y que se consideran transversales a cualquier proceso de toma de decisiones dentro del ejercicio de la autoridad pública: la gestión financiera, la gestión de los recursos humanos, la gestión de la información y, por último, la gestión estratégica del gobierno. Las cuatro categorías se recuperan de la gran cantidad de estudios realizados por Ingraham (2002, 2001 y 2000) y otros autores (Selden ...[et al], 2000; Moynihan ...[et al], 2001; e Ingraham y Kneedler, 1997, por citar algunos) en el marco del Proyecto de Desempeño Gubernamental (GPP, por sus siglas en inglés) auspiciado por la Universidad de Syracuse.

Al igual que la relación estrecha entre arquitectura y prácticas, partimos del supuesto de que los cuatro subsistemas de gestión aquí desarrollados no son autónomos, sino que guardan una relación importante entre cada uno de ellos. Sin embargo, y por motivos de claridad analítica y conceptual, primero se tratarán de proponer los conceptos lo más simple y aislados posibles para que, posteriormente, cuando se realice una caracterización de las posibles configuraciones, dichos conceptos puedan ser entremezclados.

Gestión financiera

Un primer atributo de prácticas de gestión se relacionaría con los subsistemas administrativos encargados de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos a través de procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública y el reporte del uso de los recursos; esto es, la gestión financiera del gobierno.

La base de la gestión financiera mantiene una racionalidad que, según Ingraham y Kneedler (2000: 313), se sustenta en la “determinación del nivel apropiado de recursos, la distribución de dichos recursos de acuerdo a las prioridades estratégicas y el gasto del dinero de forma efectiva y controlada por algún mecanismo de rendición de cuentas”. En este sentido, los diversos subsistemas que conforman la gestión financiera se combinan para asegurar la existencia de recursos, su distribución oportuna y la salud de las finanzas.

La importancia de esta vertiente de gestión resulta bastante obvia, ya que en este tipo de prácticas descansa la estabilidad presupuestaria de los gobiernos, además de que permite construir horizontes de planeación financiera a mediano y largo plazo. En este sentido, resulta fundamental estudiar la forma en la que este tipo de instrumentos son utilizados por los gobiernos para transferir recursos en las áreas que consideren centrales, y cómo dichas inversiones llegan a transformarse en bienes y servicios para la ciudadanía.

Gestión de recursos humanos

En el rubro de reglas de acceso al servicio público, en los atributos institucionales previamente analizados, se enfatizaba cómo la claridad de los mecanismos de entrada a la burocracia se convierte en un elemento central para controlar la discrecionalidad de los políticos y para evitar, aunque sea indirectamente, la captura del Estado por intereses ajenos. Sin embargo, la caracterización burocrática quedaría incompleta si no identificamos también (desde el ámbito de la gestión) la forma en la que se articulan los procesos de promoción, gratificación y salida de los servidores públicos. Así, la gestión de recursos humanos nos permitirá identificar estas lógicas y cómo éstas se articulan en los procesos de gobierno. Al respecto, Longo (2006) propone que un sistema efectivo de profesionalización es el que cuenta con los siguientes subsistemas: de selección e ingreso, desarrollo, evaluación del desempeño, capacitación y certificación.

El primer subsistema abarca la definición de los puestos, es decir, consiste en definir qué tareas se han de desarrollar y las capacidades necesarias para hacerlo; así, el elemento central de este subsistema es cómo seleccionar los mejores para el cargo. El subsistema de desarrollo o de gestión del personal se refiere a las condiciones y prácticas orientadas a regular la entrada, promoción o salida del servicio público; aquí, la premisa es la misma: mediante el concurso y el mérito, que permanezcan y se desarrollen los mejores. El subsistema de evaluación consiste en las prácticas encaminadas a medir el rendimiento del servidor, y con base en ello, premiarlo o castigarlo; dicha evaluación ha de ser de acuerdo a los estándares formales previamente establecidos y se deberá llevar a cabo con la mayor objetividad y confiabilidad posible. Finalmente, el subsistema de capacitación y certificación, que está muy relacionado con el de evaluación, consiste en las prácticas con las que se trata de alinear al candidato y/o servidor público con las necesidades del puesto en cuestión. Cabe decir que este subsistema consiste en las prácticas que, en pro de la equidad, buscan que todos los servidores tengan oportunidades de desarrollarse dentro de la organización.

Además de la existencia de aparatos burocráticos de carrera, un sistema de gestión de recursos humanos de calidad debería generar procesos de diagnóstico y planeación acerca de las necesidades de nuevo personal, además de favorecer esquemas de capacitación y motivación de la planta burocrática existente de tal manera que, en el mediano plazo, se cuente con el personal capacitado suficiente para enfrentar las diversas tareas de gobierno (Ingraham y Kneedler, 2000). Con base en estos dos elementos de pertinencia y profesionalización, tanto arquitectura como prácticas complementan dos niveles esenciales: por una parte, las prácticas de gestión buscan asegurar un nivel óptimo de servidores públicos, los cuales, por otra parte, serían reclutados sobre la base de un sistema institucionalizado de reglas de acceso imparciales que permitan no solamente la entrada de los más capacitados, sino de aquellos que se atengan a los procedimientos establecidos.

Gestión de la información

El tercer atributo de prácticas de gestión incluido en la propuesta de definición de calidad del gobierno es aquél relacionado con el uso y manejo de la información, tanto al interior como hacia el exterior de las organizaciones gubernamentales (y esto incluye la gestión de tecnología). Esta vertiente de gestión ha sido de las de mayor desarrollo en los últimos años ya que, como se menciona en el reporte del Government Performance Project -GPP (2002: 133): “los gobiernos se orientan principalmente a la entrega de servicios y las actividades para generarlos requieren de la calidad y precisión de la información. En este sentido, la tecnología permite que la información sea utilizada de tal forma que la gestión mejore, así como la operación de los servicios”.

La gestión de la información contribuye en el desempeño de las organizaciones públicas desde dos vertientes: en primer lugar, en lo interno, es el vehículo para recabar, procesar, mantener y difundir la información generada por cada organización. Y aquí se utiliza la información en el sentido amplio, por lo que se incluye desde la gestión de archivos hasta la gestión del conocimiento en las organizaciones. En ambos extremos, las organizaciones públicas han de tener políticas claras sobre

cómo gestionar la información para mantener la memoria institucional, asegurar la disponibilidad de información relevante para la toma de decisiones, documentar procesos, decisiones y resultados, y establecer formas de retroalimentación que permitan el aprendizaje organizacional, la generación de conocimiento y la producción de políticas basadas en evidencia.

En segundo lugar, en la vertiente externa, la gestión de la información se ocupa de los procesos para transmitir información de la organización a otros actores gubernamentales (informes, reportes, bases de datos, etc.) y a los ciudadanos (portales electrónicos, mecanismos de acceso a la información, comunicación social, etc.). Sobre esta última -la información hacia la ciudadanía- debe añadirse que no se trata sólo de información que el gobierno desea entregar, sino de la información que los ciudadanos le requieren. En este componente, además, se encuentran las herramientas tecnológicas para la sistematización de trámites y servicios públicos y para la deliberación y el escrutinio público *en línea*.

Gestión estratégica

Por último, la gestión estratégica del gobierno se entiende de dos formas: en primer lugar, supone la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño que permitan observar la forma en la que los anteriores subsistemas de gestión se articulan y funcionan para la consecución de los objetivos de gobierno (Ingraham y Kneedler, 2000), y, en segundo lugar, requiere -tomando como referente central los resultados e impactos deseados- de una visión de la dirección pública que esté guiada por la preocupación de largo plazo (más que por los insumos o los resultados inmediatos) y con una clara conciencia de los efectos externos (o ambientales) que podrían afectar la operación de gobierno (Martínez Vilchis, 2007).

Este grupo de prácticas de gestión, gracias a su visión sensible de las consideraciones ambientales, se convierte en un articulador primario de los otros subsistemas, ya que permite a los gobernantes “identificar, recopilar y utilizar la información necesaria para evaluar el desempeño de las instituciones de acuerdo a los objetivos clave, tomar decisiones de mejora y dirigir acciones institucionales concretas” (Ingraham y Kneedler, 2000: 303). Así pues, se podría considerar que este tipo de prácticas de gestión envuelve a las últimas tres estudiadas bajo un esquema estratégico y centrado en el desempeño mediante el cual se pueden realizar cambios sobre la marcha de tal forma que se puedan alcanzar los objetivos deseables de mejor forma. La evaluación, bajo esta perspectiva, ya no se encuentra limitada por esquemas temporales rígidos, sino que se realiza de forma constante con el fin de optimizar los recursos financieros, humanos y tecnológicos del gobierno.

Este conjunto de prácticas de gestión, articuladas con la dimensión de arquitectura institucional, es lo que constituye la calidad de gobierno entendida a partir de atributos de control de la discrecionalidad. Pero no se trata de un esquema normativo que apunte a formas concretas de funcionamiento del gobierno (prácticas de uno u otro tipo; instituciones que se presentan como mejores que otras), sino que se trata de atributos que pueden tomar varias formas, pero que existen e interactúan con otras prácticas e instituciones para estructurar el modo en que los gobiernos operan de acuerdo con los mandatos definidos en el marco legal y el proceso democrático. Como se arguye en la última sección, hay más de una forma de estructurar estas instituciones y prácticas.

6. Conclusión: una visión dinámica de la calidad de gobierno a partir de la construcción de configuraciones

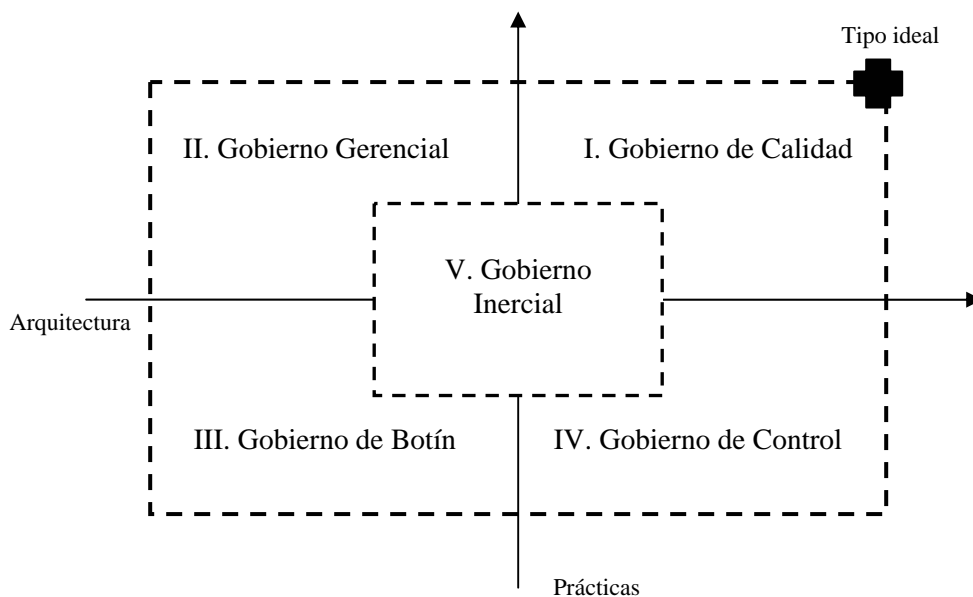
La definición de calidad de gobierno aquí presentada se encuentra en un plano típico-ideal, ya que difícilmente es posible encontrar un caso concreto en el que exista una interacción entre arquitectura institucional y prácticas de gestión (así como entre cada uno de los atributos específicos) tal que cristalice completamente el principio normativo de *control de la discrecionalidad*. Esto se debe a que, como ya se discutió con anterioridad, el control de la discrecionalidad es una noción dual y de equilibrios diversos que si bien considera la existencia de sistemas de contrapeso, seguimiento, vigilancia y castigo (control activo), también supone un cierto espacio de flexibilidad para la actuación

profesional o experta de ciertos agentes políticos y burocráticos para ajustar la actuación gubernamental (control latente).

En este sentido, si bien en términos ideales un gobierno de calidad sería aquél que combina efectivamente dichos mecanismos de control, las combinaciones prácticas pueden ser muy diversas, a partir de lo cual es posible suponer arreglos diferenciados de gobierno que, en mayor o menor medida, se aproximan a la idea de calidad (esto es, un gobierno con contrapesos constitucionales, restricciones al poder del ejecutivo sobre la burocracia, y con las diversas prácticas de gestión señaladas en operación)¹¹.

No se trata, sin embargo, de suponer que cualquier arreglo, por el hecho de serlo, constituye un gobierno de calidad. En otras palabras, aquí se considera que, si bien es cierto que existe variación en los arreglos de *calidad de gobierno*, esto no remite solamente a una noción vaga de “tradiciones en el ejercicio del poder”. La construcción misma del concepto de calidad (a partir de su doble componente) permite comprender y reconocer un conjunto genérico de arreglos que varían dependiendo de la forma en la que se estructuran los mecanismos de *control de la discrecionalidad*, tanto en el entramado institucional como en la práctica burocrática rutinaria. En términos concretos, se reconocen al menos cinco posibles arreglos de *gobierno* que se construyen a partir de la intersección entre arquitectura institucional y prácticas de gestión, que se muestran de forma gráfica en el Diagrama 1.

Diagrama 1
Posibles arreglos de *gobierno* derivados de la definición de calidad de gobierno



Fuente: elaboración propia.

En el primer cuadrante se encontrarían formalmente los *gobiernos de calidad*, que serían aquellos que en conjunto cuentan con un arreglo institucional y de gestión en el que se equilibran los instrumentos de control de la discrecionalidad activa y latente. En términos concretos, este tipo de regímenes se caracterizaría por contar con estándares elevados en sus sistemas de gestión (financiera, de recursos humanos, tecnológicos y estratégicos), además de poseer un sólido marco institucional de control de la discrecionalidad. Su contraparte -definido aquí como *gobierno de botín*- se ubicaría en el tercer cuadrante. Este tipo de regímenes se caracterizaría por un franco ejercicio discrecional de la autoridad reflejado en la inexistencia de un entramado institucional sólido que regule los pesos y contrapesos entre poderes, así como con una burocracia que no cuenta con estándares de gestión

mínimos (ya sean de corte weberiano o gerencial) que aseguren una acción gubernamental estable y predecible.

Un par de casos especiales que se desvían de la caracterización *típico-ideal* de gobierno de calidad se encontrarían en los cuadrantes II y IV. El primero de ellos, el *gobierno gerencial*, se caracteriza por ser un régimen en el que se han emprendido amplios procesos de reforma administrativa -sin importar la orientación de estos-, lo cual ha favorecido la existencia de sistemas de gestión sólidos que aseguran una actuación burocrática adecuada. Sin embargo, un gobierno gerencial no puede ser considerado de calidad, debido a que en el marco institucional persistente en dicho sistema no se delimitan reglas claras sobre los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso al servicio público. En este sentido, los casos ubicados en este sector podrían concebirse como los de un régimen capaz de procesar la acción gubernamental mediante un aparato burocrático, pero con un amplio margen de discrecionalidad y *opacidad* a los ojos de la ciudadanía e incluso de los demás poderes (legislativo y judicial).

El segundo caso especial es el llamado *gobierno de control*, que se encuentra en el cuadrante IV. Este tipo de casos se asemeja a los de calidad debido a la existencia de una estructura institucional sólida que garantiza el control de la discrecionalidad política y burocrática a través de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y de reglas de acceso al servicio público. Sin embargo, en este tipo de regímenes no existen las prácticas de gestión adecuadas que permitan aprovechar los controles democráticos (activos y latentes) y que la acción gubernamental se pueda traducir efectivamente en bienes y servicios para la ciudadanía. En este escenario se pueden situar casos de gobiernos que hayan emprendido amplios procesos de reforma política y de reajuste al sistema de pesos y contrapesos, pero que han sido incapaces de avanzar a un siguiente período de modernización administrativa.

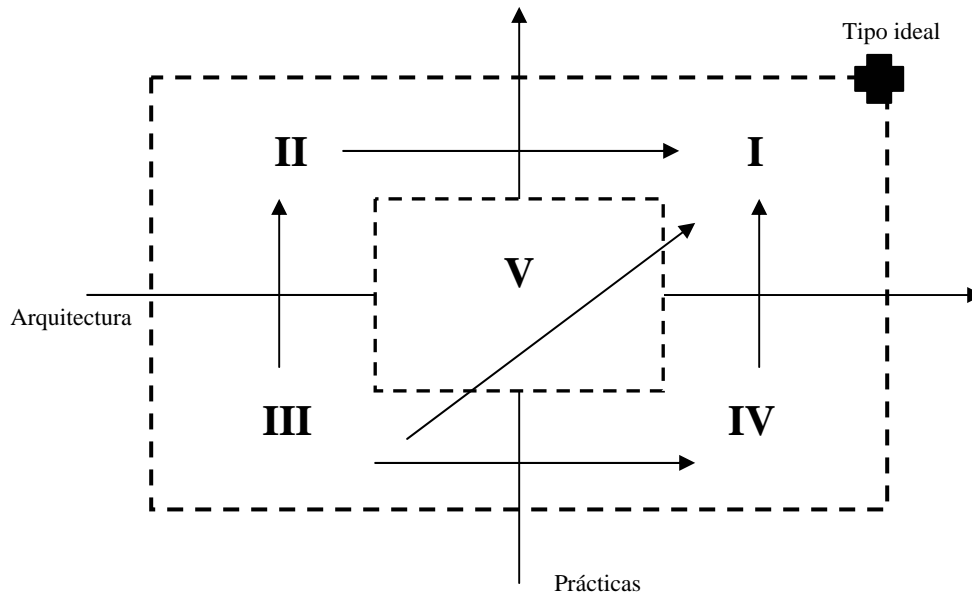
Si la categorización se mantuviera así, fácilmente pudiera criticarse que existen ciertos gobiernos que, sin contar con arreglos institucionales y de gestión sólidos, son catalogados de calidad por el simple hecho de superar un cierto umbral mínimo. Por tal razón aquí se propone un quinto espacio -de aquellos casos que se encuentran cerca de los cruces de ambos ejes- que se consideran como *gobiernos inerciales*. Este tipo de regímenes se caracterizarían por contar con esquemas institucionales y de gestión relativamente equilibrados, pero cuyos estándares siguen siendo bajos o mediocres. En tal sentido, los casos contenidos en este cuadrante serían aquellos que posiblemente han emprendido reformas políticas y administrativas de bajo impacto o que se encuentran en una etapa de transición entre alguno de los esquemas subóptimos (gerencial, de control y de botín) y el ideal de calidad.

Visto desde esta lógica de configuraciones diferenciadas de *gobierno*, las posibilidades de interpretación y análisis empíricos de casos concretos se hace mucho más rica, ya que no solamente se buscaría la construcción de una serie de indicadores (o metaindicadores) de “éxito” que midan el nivel de *buen gobierno* de un país, sino que también permite ubicar el tipo de arreglo que persiste en dicho contexto. Con base en esto, la investigación sobre calidad cuenta con un piso mucho más sólido para explicar, por ejemplo, los determinantes de ciertos arreglos de *gobierno* (tema en el que diversos estudios previos terminan por ser endógenos) y los efectos que estos mismos tienen en la producción de bienes y servicios públicos (esto es, sobre los efectos de la acción gubernativa).

Otra posible aplicación empírica que esta propuesta conceptual tiene es que es posible analizar con mayor detalle los procesos de cambio y reforma administrativa al interior de los gobiernos. Desde un mirador normativo claramente delimitado es posible observar los intentos de modernización política y administrativa de un caso concreto en función de la capacidad de aquéllos para fortalecer los atributos de *control de la discrecionalidad* (institucionales y de prácticas) que redunden en mayor calidad del gobierno. En este tenor, también es posible evaluar la consistencia y pertinencia de los procesos de reforma de acuerdo al punto de partida y el destino final del arreglo institucional y de gestión una vez implementados los cambios. Por citar un par de ejemplos, desde esta lógica, resultaría *coherente* que un gobierno de corte gerencial instrumentara reformas dentro de su marco institucional que condujeran a un sistema de contrapesos mucho más equilibrado y de calidad. En cambio, un *gobierno de control* que

emprendiera el mismo tipo de reformas no tendría un efecto tan sólido sobre la calidad, ya que aún persistirían las deficiencias operativas al interior de la administración pública (ver Diagrama 2).

Diagrama 2
Dinámicas del cambio entre tipos de arreglos de gobierno



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, si bien es cierto que esta propuesta conceptual asume una visión integrada de la calidad de gobierno, también es posible realizar una investigación empírica por cada uno de los componentes (arquitectura institucional y prácticas de gestión) o subcomponentes concretos de la definición. Una agenda de investigación en este sentido permitiría reconocer los efectos individuales que tiene cada uno de los elementos para incrementar la calidad de gobierno (por ejemplo, es posible que la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas ofrezca rendimientos mucho más grandes que la transparencia o la gestión estratégica), además de que se pueden ir identificando las correlaciones que existen entre subcomponentes que potencian la calidad de los gobiernos (por ejemplo, el vínculo intuitivo entre reglas de acceso al servicio público y los sistemas de gestión de recursos humanos).

Así, la definición propuesta en este documento no sólo es más sólida conceptualmente que las pocas definiciones alternativas, sino que permite análisis más finos y abre la puerta a derivaciones prácticas que no se construirán como recomendaciones genéricas a partir de principios abstractos, sino de intervenciones específicas con base en diagnósticos informados.

Notas

¹ Para una revisión de esta literatura, véase Sören, Rothstein y Nasiritousi (2009).

² Para una discusión detallada al respecto, véase Cejudo, Zabaleta y Sánchez (2009).

³ El sitio web del Instituto es: <http://www.qog.pol.gu.se>.

⁴ Se incorporan también algunas de las críticas hechas al texto de Rothstein y Teorell en Longo (2008) y Wilson (2008).

⁵ Calidad: “Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, s. v. calidad.

⁶ Atributo (del lat. *attribūtum*): “Cada una de las cualidades o propiedades de un ser”, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, s. v. atributo.

⁷ Una excelente discusión al respecto puede encontrarse en Mashaw (1985).

⁸ Estos autores encuentran evidencia de que la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas reduce las oportunidades para que los servidores públicos cometan actos de corrupción (véase Lederman, Loayza y Soares (2005). Es un estudio a nivel mundial que abarcó de 1984 a 1999, en el cual se presenta evidencia de la relación que existe entre el diseño institucional, específicamente la rendición de cuentas, y la corrupción de los servidores públicos en países de todo el mundo.

⁹ La clasificación que hace O’Donnell de rendición de cuentas vertical y horizontal permite diferenciar entre la rendición de cuentas que se da por medio de mecanismos de *acceso al poder* (vertical) de la que se da durante el *ejercicio* del mismo (horizontal). Igualmente, y como señalan Manin, Przeworski y Stokes (1999), si bien las elecciones permiten castigar o premiar a los gobernantes por los resultados de sus acciones, y con ello incentivar comportamientos “representativos”, éste es un mecanismo de control *ex post*, y vinculado completamente al proceso político y a las percepciones ciudadanas. En este sentido, dado que la definición de calidad de gobierno que aquí se discute se centra solamente en los mecanismos de ejercicio de la autoridad y no de acceso al poder, en este trabajo solamente vamos a considerar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal.

¹⁰ La idea de la necesidad de establecer reglas de acceso al servicio público tiene sus antecedentes en Max Weber, quien planteó que el tipo más puro de dominación legal es el ejercido a través de un cuadro burocrático caracterizado por funcionarios organizados en jerarquías, con competencias rigurosamente delimitadas mediante un contrato, seleccionados con base en el mérito o la calificación personal, con posibilidades de hacer carrera en el servicio, separados de los recursos administrativos, sin apropiarse del cargo, bajo estricta disciplina y limitados por la norma jurídica.

¹¹ Este argumento podría relacionarse en primera instancia con lo señalado por Heinrich y Lynn (2000) cuando estudian el concepto de *gobernanza*. En opinión de estos autores, la *gobernanza* no es un término absoluto que remite a rasgos o características determinadas, sino que se refiere a las diferentes formas de organización socio-política mediante las cuales se ejerce la autoridad.

Bibliografía

- Adsera, A.; Boix, C.; y Payne, M. (2003), “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, en *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19 N° 2, New Haven, pp. 445-490.
- Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W.; y Weller, P. (2003), “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector”, en *Public Administration*, Vol. 81 N° 1, Oxford, pp. 1-17.
- Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. (1993), *The Reforming Organization*, London, Routledge.
- Calvert, Randall; McCubbins, Mathew D.; y Weingast, Barry R. (1989), “A Theory of Political Control and Agency Discretion”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 33 N° 3, Austin, pp. 588-611.
- Cejudo, Guillermo M. (2009), “From Democracy to Good Government: How Liberal Democracy Improves the Quality of Government”, Boston, Boston University. Tesis Doctoral, Capítulo 4.
- Cejudo, Guillermo; Zabaleta, Dionisio; y Sánchez, Gilberto (2009), “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, en *Política y Gobierno*, Vol. 16 N° 1, México, pp. 114-156.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2006), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Northampton, Edward Elger.

- Evans, Peter (2005), "Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation", en *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Matthew Lange y Dietrich Rueschemeyer (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Government Performance Project (ed.) (2002), *Paths to Performance in State and Local Government*, Syracuse, Syracuse University. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.
- Haggard, Stephan y McCubbins, Matthew (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Heinrich, Carolyn y Lynn, Laurence (eds.) (2000), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington, Georgetown University Press.
- Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio (2005), "Transparencia y rendición de cuentas", en *Transparencia: libros, autores e ideas*, Mauricio Merino (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Holmberg, Sören; Rothstein, Bo; y Nasiritousi, Naghmeh (2009), "Quality of Government: What You Get", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 12 N° 1, Palo Alto, pp. 135-161.
- Ingraham, Patricia (2002), "Methodology and Criteria", en *Paths to Performance in State and Local Government*, Government Performance Project (ed.), Syracuse, Syracuse University. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.
- Ingraham, Patricia y Kneedler Donahue, Amy (1997), "Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance", paper presented at the 4th National Public Management Research Conference, University of Georgia, Athens, October 30-November 1.
- _____ (2000), "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity", en *Governance and Performance: New Perspectives*, Carolyn Heinrich y Laurence Lynn (eds.), Georgetown, Georgetown University Press.
- Ingraham, Patricia; Coleman Selden, Sally; y Jacobson, Willow (2001), "Human Resource Practices in State Governments: Findings from a National Survey", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 5, Washington, pp. 598-607.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2003), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Washington, World Bank.
- _____ (2009), "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008", Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 4978), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591, 29-06-2009.
- Lederman, Daniel; Loayza, Norman; y Soares, Rodrigo (2005), "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter", en *Economics and Politics*, Vol. 17 N° 1, Oxford, pp. 1-35.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Longo, Francisco (2006), "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil", en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID.
- _____ (2008), "Quality of Governance: Impartiality Is Not Enough", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Malden, pp. 191-196.
- López Ayllón, Sergio ...[et al] (2009), "Análisis del ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Proyecto Estructura de la Rendición de Cuentas en México,

- http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Lopez_Ayllon_Rendicion_de_cuentas_ciclo_presupuestal.pdf, 13-08-2009.
- Manin, B.; Przeworski, Adam; y Stokes, S. C. (1999), "Elections and Representation", en *Democracy, Accountability, and Representation*, A. Przeworski, B. Manin y S. C. Stokes (eds.), New York, Cambridge University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1995), *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- Martínez Vilchis, José (2007), "La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México", en *Buen Gobierno*, Vol. 2, México, pp. 62-95.
- Mashaw, Jerry L. (1985), *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Yale University Press.
- Mazucca, Sebastián (2008), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Gerardo L. Munck (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Meier, K. J. y Hill, G. C. (2005), "Bureaucracy in the 21st Century", en *The Oxford Handbook of Public Management*, C. Pollitt, E. Ferlie y L. Lynn (eds.), London, Oxford University Press.
- Moynihan, Donald ...[et al] (2001), "Capacity, Management and Performance: Exploring the Links", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 33 N° 3, Parkville, pp. 295-315.
- O'Donnell, Guillermo (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy*, Vol. 9 N° 3, Washington, pp. 112-126.
- _____ (2003), "Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust", en *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), Oxford, Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- Persson, Torsten; Roland, Gérard; y Tabellini, Guido (1997), "Separation of Powers and Political Accountability", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112 N° 4, Cambridge, pp. 1163-1202.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (2003), *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, Cambridge, The MIT Press.
- PNUD (2005), *Sources for Democratic Governance Indicators*, New York, PNUD.
- Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2006), "What is Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power", Gothenburg, The Quality of Government Institute.
- _____ (2008), "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Oxford, pp. 165-190.
- Schedler, Andreas; Diamond, Larry Jay; y Plattner, Marc F. (eds.) (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Selden, Sally Coleman ...[et al] (2000), "A New Approach to Assessing Performance of State Human Resource Management Systems: a Multi-Level Fuzzy Rule-Based System", en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 20 N° 3, Washington, pp. 58-74.
- Sören Holmberg; Rothstein, Bo; y Nasiritousi, Naghmeh (2009), "Quality of Government: What You Get", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, Palo Alto, pp. 135-161.
- Tahoces, Antoine (2004), "Metodología para la aplicación de un sistema de servicio civil de carrera", en *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México: la experiencia franco-mexicana 1999-2003*, Dalia Moreno López (coord.), Aguascalientes, Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal.
- Walzer, Michael (2001), *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Graham (2008), "The Quality of Government", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Malden, pp. 197-200.

Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte*

Carlos Mascareño

Introducción

El discurso que justificó la descentralización latinoamericana estuvo basado, entre otros enfoques, en una visión política de la reforma. Este cambio en la perspectiva del modelo de Estado, de centralizado autoritario hacia descentralizado democrático, surgió sobre la base de una hipótesis fundamental: la descentralización acercaría al ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones públicas, enfrentándose sobre todo al autoritarismo del poder centralizado, militarista en la mayoría de los países. De esta manera, la descentralización contribuiría al desarrollo de las nacientes democracias o a la disminución de las crisis de legitimidad donde ya ella existía. Más de dos décadas han transcurrido y, ciertamente, América Latina muestra hoy un rostro más descentralizado y democrático. Sin embargo, los gobiernos democráticos manifiestan limitaciones en cuanto a su cabal aceptación por parte de la sociedad y experimentan continuas crisis en su desempeño y legitimidad. Por ello, la pregunta central que guía el presente trabajo es la siguiente: ¿la descentralización del poder posee la capacidad para incidir en la consolidación y calidad de las democracias latinoamericanas?

Las dudas sobre el grado de viabilidad de esa incidencia han emergido con fuerza. Uno de los factores explicativos es la persistencia de una cultura política anclada en acendrados comportamientos caudillistas, autoritarios y patrimoniales que recrean clientelas y asimetrías en la relación del sistema político con la sociedad. Aunado a ello, la esperanza de que se crearía un espacio público democrático a partir de una participación social y una sociedad civil vigorosas se encuentra en dificultades. Esta realidad obliga a la incorporación de nuevos enfoques que permitan comprender más cabalmente los caminos hacia mejores democracias a través de los procesos de descentralización.

El presente trabajo se inscribe en esa búsqueda y es el resultado de la indagación conceptual sobre cinco objetos de estudio: a) la descentralización latinoamericana propiamente dicha; b) las visiones sobre las democracias en la región; c) la discusión acerca de la participación ciudadana; d) la teoría y la realidad empírica de la sociedad civil latinoamericana; y e) las investigaciones sobre la cultura política. Cada uno representa una sección del documento, expuestos en ese mismo orden, culminándose con la propuesta de un cuerpo de hipótesis de investigación.

1. El consenso originario por la descentralización

La descentralización en América Latina se constituyó en el elemento de la reforma del Estado con mayor grado de consenso. Su diseño prometía ampliar el ámbito de la democracia hacia el espacio local en coherencia con las prácticas eleccionarias iniciadas con la apertura democrática de los 80, representando un cambio sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios para el grueso de los actores (Von Haldenwang, 1999). La propuesta concitaba interés dado su énfasis en la redistribución del poder, tanto por la elección directa de autoridades como por la transferencia de autoridad administrativa y recursos.

Existen variantes en la percepción de los consensos. Así, ésta pudo provenir de la expectativa sobre el *accountability* y la participación así como de una mayor efectividad en la localización de bienes públicos (Daughters y Harper, 2007), o que se trataba de un mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad generando un clima de sensibilidad política (Restrepo, 2006).

Recibido: 12-01-2009. Aceptado: 07-06-2009.

(*) Este artículo es una versión adaptada de un trabajo más amplio elaborado durante un Postdoctoral Fellowship como visitante académico en el Latin American Studies Center, University of Maryland, en el período de septiembre 2007-agosto 2008.

En el tercer mundo, la descentralización ha sido entusiastamente asumida en función del amplio rango de beneficios esperados, desde los “anarco-comunitaristas”, que no se detienen a mirar las “fallas de la comunidad”, hasta los defensores del mercado, quienes ven en ella una oportunidad para mutilar al Estado (Bardhan, 2002). También, el discurso de la descentralización tuvo anclaje en la contraposición con el Estado centralizado que se consolidó en la primera mitad del siglo XX (Lora, 2007; Boisier, 1994) y en el predominio de la matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1995). Hoy se asume que las causas son multidimensionales (Lora, 2007; Montero y Samuels, 2004), con entrecruzamiento fiscal y político (Wiesner, 2003) y de impactos exógenos: la apertura de mercados y la tercera ola de democracias (Gibson, 2004).

Al inicio se hicieron explícitos varios objetivos. Quizás el de mayor aceptación era el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, con lo cual se lograría mayor transparencia y una verdadera *accountability* (Falleti, 2005; Finot, 2001). También, la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil se asumieron como el medio que reivindicaría las masas preteridas en el modelo centralizado (Daughters y Harper, 2007; Bervejillo, 1991), con autonomía y competencia política (Montero y Samuels, 2004), lo cual generaría innovaciones en la participación, convirtiéndose en la revolución silenciosa de América Latina (Campbell, 2003). Por esa vía, sería posible una mejor asignación de los recursos fiscales para la localización de los servicios (Artana y López, 1996) y, así, disminuir los desequilibrios territoriales y aliviar la pobreza.

Dichas aspiraciones bullían en un marco propicio: desde finales de los 70 se había dado marcha a la re-democratización de Latinoamérica generando una esperanza para dejar atrás los regímenes militar-autoritarios y superar las prácticas patrimoniales que asaltaban al Estado como propiedad personal, reubicando en un espacio cívico la relación Estado/sociedad (Cunill, 1995; Cunill, 1997; Bervejillo, 1991). Los logros de la descentralización se unieron al destino de las democracias. No en balde, las cronologías se yuxtaponen y los discursos se entremezclan, sin separar la paja del grano.

La lucha por la democracia en Brasil se basó, en gran proporción, en la conquista de la autonomía municipal y de la federación (Braga, 1991). Lo mismo se percibió en Argentina, pues, ante la centralización militar, la tendencia fue la re-federalización y la asociación entre democratización y participación descentralizada (Díaz, 1991). El federalismo centralizado y de partido único mexicano introdujo reformas municipales, lo que sería el inicio hacia la apertura de los poderes territoriales y el debilitamiento de las bases de apoyo del PRI (Mizrahi, 2004). En los setenta, nadie esperaba la apertura del sistema bipartidista de Venezuela. Una década después, la descentralización entraba en la agenda con la elección de gobernadores y alcaldes (Mascareño, 2000).

En países unitarios, el entusiasmo por descentralizar también se hizo presente. Colombia avanzó en los ochenta orientada a la reforma del poder municipal. Luego, la Constituyente de 1991 fortaleció la provincia, jugando a la promoción del federalismo (Jaramillo, 1992). En Bolivia, la discusión sería la promoción de la participación popular local, proceso normado en 1994 con la Ley de Participación Popular y de innegable impacto político (Molina, 1997). En Centroamérica, a pesar de su historia de autoritarismo oligarca, la descentralización devino en ideología para la construcción del Estado (Rivera, 2004).

Los discursos de democracia y descentralización se encontraron en el mismo cauce político que generaba esperanzas en la región. Palabras y frases como participación ciudadana, transparencia, eficacia, equidad, sociedad civil y esfera pública se convirtieron en léxicos indistintos para señalar las bondades de uno y otro proceso. La aceptación de esta simbiosis ha conducido a equívocos en el diseño y aplicación de la descentralización. Existen distancias entre la realidad y los objetivos de participación y *accountability*. Por el lado de la democracia, continúa la desafección de la población con los gobiernos, a pesar de mantenerse su valoración como sistema de convivencia.

Por ello, surgen dudas acerca de la relación automática entre la descentralización y la democracia. Restrepo (2006) advierte sobre la existencia de claros y oscuros en esa relación pues siendo la descentralización un mecanismo para ampliar la pluralidad, se debe reconocer que la

atomización de la representación alienta formas autoritarias y una cultura política no democrática. Para Montero y Samuels (2004), el impacto de la descentralización sobre la democracia es un área por estudiarse, requiriéndose hipótesis matizadas que evalúen esa compleja relación. Eaton (2006) concluye sobre la necesidad de prestarle atención, sobre todo para conocer si la democracia es una precondition de la descentralización o si ésta puede existir aún en regímenes autoritarios. Para Giannoni (2004) no existe un *framework* sólido para abordarla. Su estudio revela una relación estadísticamente inversa entre el grado de descentralización y el de consolidación democrática. Costa Rica y Chile, con menor profundidad en su descentralización, resultan ser los países con mayor gobernabilidad democrática de la región, siendo conveniente profundizar en variables que puedan incidir, como la cultura política, el funcionamiento de los partidos o el sistema de participación y el *accountability*. Bardhan (2002) asume que el contexto institucional en las sociedades en desarrollo es diferente al de las economías avanzadas, razón por la cual la descentralización necesita alguna protección toda vez que el *accountability* es afectado por la corrupción y la captura de los beneficios por las elites locales. Esta realidad contradice el principio Madisoniano de un mejor *accountability* local, el cual supone la existencia de separación de poderes, medios de comunicación libres y audiencias públicas y ciudadanas. Igual argumentación ofrece Wibbles (2006) cuando afirma que no se puede aceptar sin dudas el trasplante de los supuestos de Madison acerca del federalismo norteamericano, a realidades cultural, social y políticamente diferentes. La experiencia dice que tales condiciones se alejan de los resultados de Argentina, Brasil, Nigeria o Europa del Este. Sólo donde existen partidos políticos integrados con líderes convencidos de respetar las instituciones descentralizadas se podría esperar un impacto sobre la democracia. Otros estudios advierten sobre situaciones en las que descentralizar supone el debilitamiento de la democracia. Un factor son los partidos políticos. La elección local incrementa la presión sobre el desestructurado sistema político (Sabatini, 2003), generando incoherencia en el manejo de la agenda nacional y vulnerando la agregación de intereses.

Hay dudas sobre la relación descentralización/democracia en Latinoamérica. No existiendo estudios empíricos que den cuenta de tal relación, se impone la tarea de abordar temas que iluminen la discusión. Algunas interrogantes pertinentes son las siguientes: a) si se trata de incidir en la consolidación democrática, ¿qué se está entendiendo por democracia en Latinoamérica?; b) ¿cuál es el alcance de la participación establecida entre las estructuras descentralizadas y los ciudadanos?; c) si la sociedad civil autónoma es un requisito para la calidad democrática, ¿hasta dónde se logra tal autonomía por los caminos de la descentralización?; d) ¿en qué medida incide una cultura política predemocrática, que inhibe la consolidación de las democracias? En las siguientes páginas se ofrece una aproximación conceptual de los temas referidos.

2. Acerca de las democracias latinoamericanas

Desde el inicio de la ola de democratización, tres han sido los epítetos dominantes en la literatura académica: la transición democrática en los ochenta (O'Donnell y Schmitter, 1986), la consolidación en los noventa (Linz y Stepan, 1996) y, más recientemente, la calidad de las democracias (Diamond, 2008). La idea de transición y consolidación remite a una visión procesal, que supone la progresividad desde los autoritarismos de los 70 hasta un funcionamiento aceptable en los 90, siempre y cuando fuesen superados un conjunto de limitaciones: inexistencia de sistemas electorales confiables, derrumbe de los partidos políticos, inexistencia de instituciones de *accountability* y de un sistema de *checks and balances*, y la debilidad de una conciencia cívica y democrática que impidiera regresiones autoritarias. Como los requisitos no se lograran, cobra vigor la discusión sobre la calidad de las democracias.

Los latinoamericanos ven en la democracia el mejor sistema de gobierno (68% en 2002 y 72% en 2007), pero poseen profundas reservas con el desempeño de los gobiernos y del sistema político, pues el grado de satisfacción cae del 58% en 2006 al 54% en 2007 (Latinobarómetro, 2007). Además, el

54% expresa su deseo por gobiernos fuertes ante las carencias mostradas por los gobiernos electos (PNUD, 2004).

A pesar de que queda claro que la democracia va más allá de la realización periódica de elecciones, con lo cual se supera la definición de competencia entre elites formulada por Schumpeter (1942), se está lejos de un acuerdo acerca de su definición. La que formula Dahl (1989), aunque procesal como la de Schumpeter, busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos. Una definición extensiva a la luz de situaciones como la latinoamericana, requeriría explorar nuevos factores que la sustenten. Por una parte, sería necesario explicitar la vigencia del *rule of law* como antídoto ante el potencial abuso del poder del Estado, a partir de lo cual el *Demos* se empodera para controlarlo, y, por la otra, es necesario superar las carencias de recursos que limitan la competencia y el acceso a las decisiones en igualdad de condiciones (Munck, 2007). O'Donnell (2006: 334) enfatiza la importancia de las instituciones para las democracias, dentro de lo cual el *accountability* horizontal traduce “*The existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually and able, to undertake actions that span from routine oversight to criminal sanctions or impeachment, in relation to actions or omissions, by other agencies, that may be qualified as unlawful*”. El comportamiento democrático supone el imperativo de la ley y de instituciones probas en el control del ejercicio público y de los derechos ciudadanos, asegurando los *checks and balances* y menor poder presidencial.

Para medir la calidad de las democracias es indispensable establecer una definición que incorpore los estándares a medir. Coincidiendo con Dahl (1989), será necesario constatar la existencia de elecciones libres y frecuentes, del derecho universal al voto, a la postulación de todos los ciudadanos, a la expresión propia, a la información libre y a la libre asociación, el control de la concentración de poder en una persona o grupo y la garantía del derecho a la vida. Además, se necesitan instituciones que propicien una conciencia cívica, el sentimiento de libertad para participar, y programas que enfrenten la desigualdad de acceso a las oportunidades que confiere nominalmente la democracia (Wiarda, 2004).

Otros autores proponen ir más allá de los postulados de la democracia liberal. Peeler (2004), aceptando la necesaria garantía de los derechos, afirma que se impone una gobernabilidad basada en los intereses humanos sobre el sistema capitalista, siendo su base de legitimidad la participación popular. Según esta perspectiva, América Latina necesita una democracia profunda a través de los gobiernos subnacionales y de la democracia de base, con la cual el capitalismo pueda aún ser domesticado. En esa línea, Hickey y Mohan (2005) abogan por una democracia liberal y social, con una fuerte sociedad civil y una convergencia de lo social y lo político, en la cual se rete las inequidades estructurales. Por ello, “nosotros localizamos nuestra epistemología dentro de una política económica socialista, la cual mira la justicia social a través de una transformación, alejándonos del capitalismo como corrientemente es expresado” (*Ibid.*: 255. Traducción del autor [TA]). Se trata de propuestas anti-sistémicas donde la procura democrática pasa por la superación del capitalismo.

En un esfuerzo orientado a defender la democracia participativa, Avritzer (2002) intenta reelaborar la democracia liberal y rediseñar una democracia adaptada al contexto. Su plan consiste en desafiar el corazón de las teorías clásicas sobre la democratización y demostrar los límites de la democracia elitista tal como se ha ejercitado en Europa y Estados Unidos, y presentar la vía de la acción colectiva democrática popular que transformaría la política tradicional. Se trata de rehabilitar la tradición democrática que enfatiza la participación para transformar lo público dentro de nuevas relaciones entre sociedad civil y política, lográndose “una nueva moral para la práctica política” (*Ibid.*: 8 [TA]).

Como se puede percibir, la pregunta ¿qué se entiende por democracia en América Latina?, está lejos de ser un problema resuelto. Es observable una bifurcación entre las ideas liberales predominantes y la política real (Legler, Lean y Boniface, 2007), con lo cual se abre un *gap* entre las expectativas

respecto a los gobiernos y las normas para caracterizar su apego a los valores democráticos (Mc Coy, 2007). Una posible salida sería la superación de la idea de calidad de las democracias, pues hablar de “alta o baja calidad” queda en el mismo terreno de la democracia procesal. Existe un común denominador “Dalhiano” en las definiciones: elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos. Y a partir de él, han surgido agregados de calidad: *accountability* horizontal, formalización institucional, igualdad de acceso a los recursos, *rule of law*. Así, los parámetros de calidad se convierten en un factor más de definición de proceso que crecen indefinidamente y dificultan la evaluación de fenómenos de distinta naturaleza: el acceso al poder es diferente del comportamiento en su ejercicio. Por ello, a pesar de que la casi totalidad de países practica elecciones periódicas más o menos libres, los gobiernos siguen siendo inescrutables. Quienes defienden la democracia electoral no siempre están a favor de una administración weberiana, con acceso transparente a los bienes del Estado, lejos de patrimonialismos que conducen a inequidades. Se podría lograr un mayor conocimiento y capacidad para intervenir sobre los incentivos de los grupos políticos que pugnan por el poder y cambiar normas sociales que perpetúan las prácticas predemocráticas (Mazzuca, 2007).

Las democracias de la región mantienen un perfil de desempeño que compromete su sostenibilidad, sobre todo por el rechazo a sus gobiernos. Pareciera existir una aversión liberal que hace que el *accountability* no trabaje bien (Lehoucq, 2007), a la vez que el público no separa el acceso al poder de su ejercicio (Colburn, 2002), viendo en ello un continuo de beneficios patrimoniales y clientelares. Ante la persistencia de patrones predemocráticos que impiden que la democracia sea el *Only Game in Town* (Philip, 2003), se impone mayor atención al comportamiento real para derivar caminos que enfrenten los legados autoritarios y el poco respeto a las normas formales.

Entonces, ¿existen elementos de juicio que arrojen luces sobre la contribución de los procesos de descentralización a la democracia? Si nos guiamos por los requisitos de competencia electoral, sería posible concluir que ésta se ha ampliado; pero si se desea ir más allá, aparecen complejas interrogantes. Ellas refieren al desempeño de los gobiernos descentralizados, sus prácticas democráticas, sus criterios de distribución de los beneficios y la contribución a una cultura cívica. En este plano, conviene abordar tres factores concomitantes: la participación vinculada a la descentralización; la realidad de la sociedad civil y la carencia de cultura democrática, lugar común académico a la hora de buscar el eslabón perdido del *rule of law* latinoamericano.

3. Sobre la participación local

La participación es asumida como una condición central en la teoría clásica de la democracia. Para ello se requieren bases socio-institucionales que la hagan posible: acercar el gobierno al ciudadano y esto se obtiene descentralizando el Estado. Esa cadena de causalidad se usa como una verdad. Sin embargo, ha sido objeto de dilatados debates, tanto en el plano de la conceptualización de la democracia como en la experiencia.

Existe una onda expansiva del uso de la participación como antídoto a la desafección de los ciudadanos respecto a las democracias representativas. Es notorio el alejamiento de los norteamericanos de sus instituciones representativas desde la década de los 60, por lo que proliferan miles de organizaciones que buscan participar en los espacios de decisión (Thomson, 2001). En Europa, el Partido Laborista británico procura la renovación de la democracia a través de comités locales para la participación (McLaverty, 2002) y el Democrático Liberal hace de ella su estrategia política (Meadowcroft, 2001).

Al igual que en los países con democracias consolidadas, la participación se adueñó de la política en el tercer mundo. Ésta se concibe como el dogma de los últimos treinta años para profundizar la democracia (Greaves, 2004) o implantar un camino radical que conduzca a la alteración del sistema neoliberal (O'Malley, 2001), toda vez que se trata de una crisis del modelo de desarrollo que requiere de nuevos paradigmas (Veltmeyer, 2001). El ánimo en la participación es acompañado con visiones

según las cuales, existiendo un acuerdo entre “Derecha” e “Izquierda”, se asume lo local como el *locus* de intervención del desarrollo (Mohan y Stokke, 2000). La participación y el *accountability* se convierten en la promesa de la descentralización (Blair, 2000), con un solapamiento entre descentralización, participación y democratización, tanto en el discurso del liberalismo como en el de la democracia radical.

En América Latina, la participación ciudadana ha sido, desde los años setenta, un expediente tanto en las nuevas concepciones del desarrollo como en la vía para profundizar las frágiles democracias. En los noventa, Schönwälder (1997) hablaba de lo novedoso que resultaban los procesos de descentralización y participación en la región, a pesar de su antigua vigencia en las democracias europeas. Los movimientos sociales introducían prácticas paralelas al clientelismo y el autoritarismo, procurando las condiciones para que la descentralización creara espacios de participación y caminos para resolver el viejo dilema entre autonomía/cooptación de las organizaciones sociales.

Múltiples trabajos empíricos dan cuenta de experiencias participativas en el marco de la descentralización, pero pocos abordan una conceptualización desde la realidad que trascienda el acto de la participación para adentrarse en el escabroso tema de su relación con la democracia. Avritzer (2002) afirma que en la teoría del espacio construido a partir de la participación popular, la democratización se transforma en una práctica que introduce tensión entre los derechos locales de la ciudadanía y las prácticas tradicionales del sistema político. La participación pública sería un mecanismo cara a cara de deliberación, en donde los movimientos sociales direccionan la agenda y transforman la cultura política, logrando “transferir el potencial democrático que emerge de la sociedad hacia la arena política, a través de los diseños de participación (...). Así, la deliberación llega a ser la arena central que completa la democratización” (*Ibíd.*: 9 [TA]).

Es posible observar cómo los discursos se refuerzan causalmente, dibujando un mundo que, aunque conflictivo, sería mejor que las atávicas prácticas del sistema político, plagado de clientelismo y autoritarismo. Un prometedor espacio público, descentralizado para facilitar el empoderamiento local, generaría una mayor calidad democrática. Se trataría de reforzar las prácticas de participación que eduquen a las masas dentro de virtudes cívicas adaptadas a la idiosincrasia de la región. Es una apuesta de alta monta. No sólo se trata de la descentralización como reforma, ni siquiera de la democracia como valor universal de convivencia, sino de cambios profundos en el modelo de desarrollo (Veltmeyer, 2001; O’Malley, 2001; Hickey y Mohan, 2005).

Sin embargo, el panorama para la redención democrática por la vía de los procesos de participación local no es tan claro como el entusiasmo lo anuncia. Algunas realidades limitan esta utopía.

Un primer problema es hasta dónde es cierto el desplazamiento de la cultura política tradicional que aísla a las organizaciones civiles emergentes del sistema político tradicional. En diferentes estudios empíricos se concluye sobre la íntima relación que existe entre el desempeño de las organizaciones populares y las instituciones de la democracia representativa y del sistema político. En esta interacción, los líderes populares trazan estrategias de acceso a los recursos del Estado para proveer de soluciones a los pobladores, con lo cual ellos mantienen su legitimidad. Un estudio efectuado con organizaciones sociales en São Paulo concluye que las organizaciones más representativas de los pobres son las que están bien conectadas con los partidos y agencias estatales. Ellas, sin llegar a ser totalmente cooptadas, se encuentran mejor preparadas para organizar demostraciones públicas e incidir sobre los gobiernos (Gurza, Acharya y Houtzager, 2005). En un trabajo etnográfico sobre organizaciones de base en tres municipios de Belem, Brasil, Guidry (2003) demuestra cómo para los líderes locales, en su objetivo de impactar el discurso público e introducir puntos en la agenda, es fundamental el *working the linkages* con los partidos, líderes políticos y oficinas públicas, en un constante diseño y rediseño de las rutinas políticas, para lo cual actúan constantemente con “un pie en la puerta de la esfera pública dominante” (*Ibíd.*: 517 [TA]). En el caso del espacio de participación más difundido en el mundo, el Presupuesto Participativo de Brasil, queda claro que se trata de una estrategia, legítima en la arena política, del

Partido de los Trabajadores. De igual manera, mecanismos de participación novedosos en Kerala, India, se encuentran asociados a la estrategia del Partido Comunista (Goldfrank, 2007; Goldfrank y Schneider, 2006; Hickey y Mohan, 2005). Así, los procesos de participación deberán analizarse como lo que son: un producto político y no un instrumento neutro de reivindicación de la sociedad civil (Gurza, Acharya y Houtzager, 2005).

Un segundo problema conduce a la siguiente interrogante: ¿cuál es la calidad de la representación de los instrumentos de participación: quién determina quiénes y cuándo participan? Uno de los dilemas que confrontan los procesos democráticos a nivel de base es la determinación de la comunidad política que participa, delimitación que no siempre queda clara (McLaverty, 2002). Por lo general, sólo una minoría de las organizaciones de base tiene membresía, además de ser un universo diverso y asimétrico. Por ello, la calidad de la representación queda puesta en duda: el diseño de las instituciones de participación es predeterminado por la influencia de las organizaciones vinculadas a las decisiones. De allí que los grupos privilegiados posean mayor influencia en los espacios de participación, no tanto por las oportunidades institucionales sino por el grado de recursos que poseen (Navarro y Ramírez, 2005).

Un tercer tema se refiere al hecho de que la institucionalización de los instrumentos de participación tiende a desplazar los espacios de representación, entrando en una arena conflictiva con el sistema político. En un trabajo efectuado en 390 municipios de Brasil, Chile, México y Perú, Andersson y Van Laerhoven (2007) demuestran la existencia de un *gap* entre las reformas de participación y las estrategias reales de poder. Sencillamente, el alcalde no está interesado en compartir el poder a menos que dichos mecanismos supongan algún tipo de beneficio para el líder. En este sentido, el político local apoyará tan lejos las iniciativas de participación como lejos sean sus beneficios políticos¹. Adicionalmente, los espacios participativos pueden introducir tensiones en el sistema de *checks and balances* de la democracia representativa, momento en el cual los líderes políticos reaccionarán oponiéndose a ellos. Wampler (2004) concluye cómo en São Paulo y Recife ha sido difícil y hasta imposible implantar el Presupuesto Participativo tal y como se experimenta en Porto Alegre. La razón es simple: en las dos primeras localidades, el PT no posee la mayoría representativa por lo cual los concejales defienden su espacio de actuación y se oponen a la pérdida de poder que supone el mecanismo. Además, siendo esa una estrategia del PT, el resultado natural es que la oposición la resista. No se trata, en consecuencia, de eliminar la oposición para auspiciar buenas condiciones de participación. Por el contrario, el reto es cómo ampliar los horizontes de participación dentro de una dinámica de encuentros, negociaciones y conflictos entre gobiernos y oposiciones, incluyendo las diversas visiones del mundo.

Por último, se encuentra el tema de la educación cívica. Los clásicos de la democracia participativa fundaron sus esperanzas en el aprendizaje colectivo que lograban los ciudadanos al participar en los asuntos públicos. Alexis de Tocqueville (1993) lo tradujo, en su famoso axioma sobre lo local como escuela de los ciudadanos. Este imaginario fue proyectado hasta nuestros días y el lema principal de los primeros teóricos de la democracia participativa contemporánea (Pateman, 1970; Macpherson, 1977; Bachrach, 1967) terminó siendo “se aprende a participar participando”, un viejo pensamiento proveniente de las elaboraciones de Rousseau (1968) y Mill (2000). Ante la interrogante de ¿hasta dónde ha sido cierta esta promesa?, no existen respuestas definitivas. El reclamo por una popular y progresiva democratización, afirma Nederveen (2001), contrasta con la inexistencia de experiencias a gran escala que den cuenta de esos objetivos. Si bien es posible encontrar innovaciones en la India, Brasil, Uganda o Bolivia, no es posible señalar experiencias exitosas de democracia radical tal como la postulan defensores que, como Barber (1984), plantean la necesidad de una Democracia

¹ El político local puede obtener tres beneficios al incorporar a las organizaciones de base en procesos de participación: a) transmitir una imagen de resolver problemas de cara a la gente; b) mitigar críticas de la oposición y culpar a otros de los fracasos; y c) compartir costos en la implementación de actividades.

Fuerte. Al respecto, Thomson (2001) termina concluyendo, al aludir a las organizaciones norteamericanas, acerca de su perfil parroquiano, de proyección limitada y de fugacidad en sus intentos por estructurar redes de mayor alcance territorial. De esta manera, “sus conexiones con los procesos democráticos mayores son limitadas” (2001: 112 [TA]).

Existe una reflexión fundamental: ¿hasta dónde es posible que los procesos de democracia participativa tengan la capacidad para alterar el comportamiento del sistema político en su conjunto? Para Tanaka (1999), el problema radica en el hecho de que la Política, ante la complejidad de las sociedades contemporáneas, posee códigos de funcionamiento que son autorreferentes. Por ello, siendo las prácticas de participación espacios pertenecientes a la política de lo cotidiano, poco o nada podrán incidir en aquella lógica, a riesgo de una sobrepolitización que culmine en autoritarismos y atentando contra la libertad individual. De la participación social no se deduce y menos se altera la participación Política, que se ubica en espacios inaccesibles para lo local. El capital social de la esfera local es intransferible al sistema político por lo que la participación social resulta inocua para alterar lo que se propone. En este sentido, la democracia es indeterminada y contingente, y la permanente construcción del discurso de la comunidad política le es inherente; este rol, además de evitar la tiranía, es una de sus funciones centrales. Ese discurso es inalterable desde la participación local toda vez que la democracia participativa queda reducida a los problemas cotidianos. Y, precisamente, esa no es la gran tarea de la Política: ésta se encarga de construir las reglas de convivencia de la comunidad política. Lo in-político es creer que la Política es la gestión de los problemas cotidianos (Rosanvallon, 2006).

Ciertamente, las teorías minimalistas de la democracia, como la “schumpetereana”, no están resolviendo los grandes conflictos de las sociedades. Pero pareciera que crear una imagen invertida, como la democracia participativa, se ubica en un terreno pantanoso para cumplir con los requerimientos de la construcción y preservación de la comunidad política. Por esta vía, ¿puede la participación generada a partir de la descentralización incidir en las limitaciones de las democracias latinoamericanas?

4. Sociedad civil, descentralización y democracia

El tratamiento de la idea de sociedad civil posee un doble vínculo con la causalidad descentralización/democracia: por una parte, como potencial fuente para la democratización, y por la otra, como base fundamental para el ejercicio del *accountability* y la participación ciudadana. Se asume, en consecuencia, que una vigorosa sociedad civil local soportará una sólida relación entre la descentralización y la democracia, en tanto que portadora de valores democráticos, deseables para consolidar una cultura de pluralismo y tolerancia.

El tratamiento contemporáneo del término sociedad civil surge en la época en que cobran forma la democratización y la descentralización en América Latina. Para algunos (Cohen y Arato, 2000; Avritzer, 2006), la idea re-emergió dentro de un significado tripartito de Estado-mercado-sociedad civil, predominando una visión neo-tocquevilliana. De allí surgieron, en Latinoamérica, dos visiones paralelas y a veces contrapuestas. Una, denominada elitista (Oxhorn, 2006), que margina a la mayoría de latinoamericanos y pone en riesgo la estabilidad democrática, toda vez que predomina un excesivo individualismo en detrimento de la construcción de identidades colectivas. Por otro lado se constata la emergencia de un marco radical, impregnado de una visión rousseauniana inspirada en las lecciones gramscianas e impulsada por los movimientos de izquierda (Pearce, 2004). Esta última, a pesar de haberse debilitado, terminó concretándose en la experiencia del PT en Brasil y en la institucionalización de la participación en nuevos espacios de relación Estado-sociedad.

De esas visiones se desprenden dos categorías de sociedad civil. La que dialoga con el Estado y los formuladores de políticas, y aquella que ve en esa postura una política neoliberal (Glasius, Lewis y Seckinelgin, 2004). Otra visión habla de las organizaciones civiles “insider”, que procuran trabajar con el proceso oficial y el desempeño de bienes públicos globales (derechos humanos, género, ambiente, indigenismo), y los “outsider”, que se enraízan en las organizaciones de base desde donde confrontan el

orden social (Smith y Korzeniewicz, 2006). Se trata de diferentes esferas de cooperación/confrontación con el Estado, con dificultades para transitar caminos de consolidación democrática.

La discusión sobre la sociedad civil latinoamericana a partir de los 80 estuvo fundamentada en la constatación de la rica vida asociativa que proliferaba como hongos en los países. Esta perspectiva es retomada en estudios recientes (Waisman, 2006; Olvera, 2006; Pearce, 2004; Wiarda, 2003), tratándose como una realidad insoslayable. Sin embargo, existe un excesivo entusiasmo cuando se piensa que la sociedad civil puede representar la solución a las limitaciones de la democracia. Por una parte, aquella resulta fragmentada y con bajos niveles de autonomía, lo que la relaciona con el Estado de manera diferencial. Existen ganadores y perdedores dentro de la masa de organizaciones que se enfrentan a un Estado bifurcado para procesar sus demandas (Waisman, 2006). Es improbable entonces que, ante la diferenciación interna, pueda darse una esfera pública sin acción colectiva, constituyéndose públicos fuertes, que son la cara más visible de la organización social en la zona (Pearce, 2004). Este perfil se diferencia de la tradición de sociedad civil anglosajona y, en particular, de la estadounidense, denominada por Bell (2000) como la completa sociedad civil, para aludir a su excepcionalismo, que se forjó con Constitución y con Corte pero sin un Estado que le marcara su rumbo, de allí su particular pluralismo.

Para Avritzer (2004), existen tres modelos de sociedad civil en América Latina: una pre-liberal, sin garantía de derechos; otra liberal, asociada a la estructura de los partidos; y una emergente, denominada cívico-participativa, que encarna el potencial de una esfera pública más autónoma y democrática. Se trata de propiciar un camino hacia una más civil, liberal, pública y participativa sociedad civil, con los riesgos de caer en realidades no-civiles que conducen a nuevos autoritarismos.

Si bien algunos constatan avances en la organización civil en campos como los derechos humanos o aun en la creación de instituciones de participación como las del Presupuesto Participativo (Olvera, 2006), otros alertan sobre la persistencia de relaciones corporativas y clientelares entre las organizaciones civiles y el Estado, las cuales se encuentran vivas a nivel local, con líderes cooptados en la ejecución de las políticas. Además, sólo el 13% de la población es miembro de alguna organización social, lo que relega a una inmensa masa poblacional (Wiarda, 2003).

Pareciera entonces que, más que en la calidad de su desempeño, la sociedad civil latinoamericana ha estado enfocada en su propia creación; es decir, más en la construcción o reconstrucción del tejido social y menos en la reflexión acerca de si ese desempeño conduce a la consolidación de una cultura democrática. Las organizaciones, al reproducir un discurso localista en sus representaciones y reivindicaciones, minimizan su incidencia en políticas de mayor envergadura. Para ello se requiere la reubicación del discurso en contextos nacionales en procura de una menor subordinación y mayor inclusión en las decisiones políticas.

El redescubrimiento de la sociedad civil y del voluntariado social en los Estados Unidos se ha convertido en esencia de su experimento democrático, sobre todo en la función de cultivar ciudadanía y valores democráticos. Ello se ha expresado dentro de una perspectiva tocquevilliana que intenta reproducir el cara-a-cara local (Eberly, 2000). Esta visión se ha propagado a Latinoamérica, donde las ideas de libre asociación han encontrado terreno fértil. Sin embargo, esta sociedad civil emergente no resulta ser el hogar de la pluralidad, exagerándose su importancia en detrimento de la organización no voluntaria relacionada con acendradas tradiciones y culturas, a la vez que se minimiza el papel emancipatorio del Estado en conflictos irresolubles en el marco de la sociedad civil y la sociedad política (Parekh, 2004).

En ese marco, la reflexión sobre la teoría y la acción de la sociedad civil está requiriendo de una base programática que viabilice su incidencia sobre la construcción democrática. Las organizaciones civiles tienen el reto de avanzar más allá de su pensamiento sobre la democratización y ubicarse en el terreno de la democracia, es decir, más en el plano de creación de una cultura política democrática que asuma la representación como valor y menos en el espacio de la movilización (Garretón, 2003). Así, resultan indispensables estrategias de convergencia entre Estado y sociedad que creen las siguientes

condiciones: la construcción de un Estado weberiano con capacidad para encarar el abismo de las inequidades latinoamericanas (Waisman, 2006); una menos traumática transición del corporativismo clientelar hacia una mayor libertad asociativa (Wiarda, 2003); y el encuentro entre segmentos de la sociedad civil, hoy con visiones contrapuestas (Pearce, 2004). Esta estrategia resulta de invalorable contribución porque, como lo argumentan Korzeniewicz y Casullo (2007), ambos segmentos son necesarios: unos para incorporar sus procedimientos y conocimientos y otros para garantizar la crítica necesaria en la construcción democrática. No se trata de que las organizaciones contestatarias impongan su visión redentora de democracia directa o que las que creen en el pluralismo madisoniano y en una instrumentalización del concepto de sociedad civil (Wickramasinghe, 2005) exijan un comportamiento homogéneo de la sociedad civil. Tampoco resultan vías regionales encerradas en sus identidades, lo que contrasta con la pluralidad de públicos transnacionales en planos tan disímiles como los derechos humanos, el ambiente, el género, el indigenismo o el *accountability* (Olesen, 2005).

En medio de tal complejidad de definiciones, ¿cómo concebir el aporte a la democracia de las ONG nacionales así como de las fragmentadas organizaciones de base territorial? En esta vía, la descentralización como espacio de redistribución del poder, ¿posee condiciones para asumir los retos señalados y trascender el parroquialismo local? ¿Cuáles serán los espacios donde las organizaciones locales pueden remodelar las instituciones descentralizadas y vigorizar la democracia? ¿Serán el *accountability* nacional, la revaloración del sistema electoral territorial y una mayor influencia sobre el sistema político descentralizado los medios que lograrán las aspiraciones tocquevillianas de convertir lo local en escuela de virtudes cívicas?

5. Cultura política y democracia

El estudio de la cultura política obtuvo su certificado como tema central en las Ciencias Políticas con el trabajo pionero de Almond y Verba (1963), el cual representó la búsqueda de una respuesta al debilitamiento de la confianza en el racionalismo y la libertad humana con el desarrollo del comunismo y el fascismo luego de la Primera Guerra Mundial. La principal preocupación circulaba alrededor de la dudas acerca de la inevitabilidad de la democracia en Occidente. Casi tres décadas luego, Almond (1998), al resaltar la importancia de la cultura política en el conocimiento del sistema político de una sociedad, aceptará que la plasticidad de la cultura cívica tiene límites y que, aun siendo modificable, su disposición intrínseca al cambio sólo es modesta.

Los desarrollos iniciales sobre el tema, si bien abrieron un camino para su investigación, no llegaron a los sustratos de representación de las culturas en estudio. Como lo sostiene Heras (2004), hurgar en el bagaje de significados, tradiciones e instituciones políticas que todo pueblo construye, mantiene y cambia a lo largo de su historia, constituye un programa de investigación distinto que, para el caso de América Latina, supone el conocimiento de la herencia peninsular y su influencia en los determinantes políticos. Así, es fundamental la pregunta acerca de si la cultura política determina al sistema político o si, como defiende Almond, se retroalimenta con éste, y si así es, cuál es su expresión en contextos específicos que expresan rémoras autoritarias, patrimoniales o clientelares.

Fuertes y coloridas personalidades que imponen su voluntad resultan ser para Lewis (2006) el rasgo de la política latinoamericana. Los hombres fuertes han sido la constante en la escena política y a pesar del paréntesis liberal de finales del siglo XIX y principios del XX, ello no influyó sobre las prácticas políticas dominantes. De allí, la cultura autoritaria se viste con un nuevo disfraz de monje y se asoman nuevos regímenes editando una reversión al caudillo demagógico que se resiste al control de instituciones. Al respecto, Mansilla (2004) sostiene que la persistencia del perfil autoritario y patrimonial, lejano al paradigma de la república liberal y pluralista, no es producto de la influencia de factores exógenos; son valores de orientación y pautas de conducta paralelos a los esfuerzos de democratización. Se construyen edificios institucionales que conviven con costumbres ancestrales; son rutinas que no requieren alegatos para su vigencia pues son pautas que han gozado de una validez pre-

reflexiva sólida. En este sentido, Hurtado (2004) ha advertido acerca de la necesidad de revisar la creencia de que las reformas estructurales modifican las costumbres de los individuos.

Estudios anteriores resaltaban la disposición secular al comportamiento autoritario en el campo de la política (Véliz, 1980), afirmándose que la modernización autoritaria permanecería como parte de la vida política pues los autoritarismos estaban lejos de ser domados (Malloy, 1977), pero que era riesgoso asumir la inmutabilidad de la cultura política corporativa autoritaria, pues ello condenaría a Latinoamérica a legitimar los regímenes de fuerza (Duncan y Douglass, 1977). Más tarde se hablará de la tendencia a un Estado neocontractual, quizás más liberal y pluralista, a pesar de que el corporativismo no ha desaparecido y nuevas formas de él han aparecido, sobre todo en los niveles locales de gobierno (Wiarda, 2004). Por ello, la reforma del Estado se complica al enfrentarse con la tradición burocrático-patrimonial: en ella, el Estado no resulta ser un cuerpo racional sino una entidad sociopolítica producto de la competencia de grupos por acceder al botón (Vellinga, 2004).

Existen rasgos de cultura política no democrática que conspiran contra las posibilidades de las democracias latinoamericanas. Al predominar el modelo de *client-ship* como sentido de identidad, se mantiene la fuente de inequidad construida sobre la relación patrón-cliente, fallando la ciudadanía y la democracia latinoamericana (Taylor, 2004).

Desafortunadamente, las investigaciones acerca del contexto cultural que permea las esferas política y económica son escasas; también resultan extraños los estudios integrados de instituciones indígenas, con una fuerte presencia española, portuguesa y de cultura criolla, a lo cual se le une recientemente un conjunto de valores democráticos. Al respecto, Stevens, Bishin y Barr (2006) lamentan que los *surveys* sobre el comportamiento de la cultura política latinoamericana sean tan recientes. Su estudio sobre las actitudes de las elites en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela arroja pocas evidencias para soportar el determinismo cultural ya que los *surveys* muestran amplias diferencias entre países. Se refleja una combinación de historia única común con culturas y desarrollo político domésticos. Así, las elites argentinas y colombianas resultan más autoritarias que las de Brasil o México. Igual se puede decir de Costa Rica en relación con Chile y México. A esto se suma el escaso conocimiento de las elites, de singular importancia para la aproximación a la cultura política, toda vez que ellas mantienen importantes posiciones, roles de influencia y ejercen funciones en la política, siendo fundamentales en el establecimiento de normas de conducta democráticas.

Existe un largo trecho de tiempo entre los estudios sobre el autoritarismo de Malloy (1977) o Véliz (1980) hasta los de Wiarda (1997, 2004), Lewis (2006) o Vellinga (2004), sin que se detecte un programa de estudio sistemático acerca de la cultura política. Así, ¿qué se podría decir sobre la existencia de valores democráticos?

La aceptación de los valores democráticos es una precondition para la democracia. Mientras se han logrado progresos en cuanto a normas democráticas con gobiernos civiles electos, persisten dudas acerca de hasta dónde los valores democráticos han sido internalizados (Stevens, Bishin y Barr, 2006). Ellos son de reciente adquisición en la región y no se han llegado a enraizar (Heras, 2004). Wiarda (1997) enfatiza que la democracia en América Latina poco tiene que ver con Locke, Jefferson o Madison, y mucho con Santo Tomás y la neoescolástica del siglo XVI plasmada en formas rousseauianas, positivistas, corporativas y neocorporativas. Se ha tratado de dos programas de sociedad y, en consecuencia, de dos culturas políticas. Vivimos una mutación de la cultura política que mezcla una ciudadanía pasiva, que tiene focos de iniciativas democráticas (Cheresky, 2001), con un “desacople” de aquélla respecto a las estructuras de la democracia (Peruzzotti, 2001).

Lazarte (2001) concluye que la relación de la sociedad con la democracia en Bolivia funciona sobre el fondo de un código no democrático heredado, por lo cual los bolivianos se manejan respecto de la democracia con un Dualismo Social. Con otras palabras, Vellinga (2004) habla de las fachadas modernas con prácticas tradicionales: las elecciones libres se transforman en elecciones amañadas; al pluralismo de partidos se superpone una oposición cooptada o intimidada; las decisiones parlamentarias

son sobrepasadas por el presidencialismo; los militares terminan con el control de políticas públicas y la descentralización resulta una quimera de responsabilidades sin recursos.

Estando lejanos del paradigma de democracia liberal, Latinoamérica se acerca más a la llamada Democracia Defectiva o Defectuosa (Mansilla, 2004), situación que responde a valores y pautas normativas de vieja data paralelas a los intentos de modernización. ¿Continuará esta herencia en las actuales democracias?, se pregunta Lewis (2006). Las condiciones han cambiado respecto a los intentos de democracia liberal del siglo XIX; nuevas ideologías entran en conflicto y son transformadas localmente regresando prácticas tradicionales. Sin embargo, no significa que no haya habido avances, como lo expresa el campo de los derechos humanos. España y Portugal, otrora autoritarios, son democracias liberales hoy día, de la mano de la Unión Europea. América Latina no cuenta con ese *outsider* y le será más difícil transitar ese camino.

Si Latinoamérica se dirigiese hacia un sistema corporativo-liberal-pluralista como el español, sería conveniente agregarle a la definición de democracia de Dahl (1989), factores de la cultura política tales como confianza, civilidad y tolerancia, que presentan graves déficits en la región. El problema radica en cómo revertir el cúmulo de valores intrínsecos y alinearlos con las instituciones democráticas. Peruzzotti (2001) argumenta que la vía para remodelar identidades colectivas es la innovación cultural y al respecto existen pocos esfuerzos. ¿Es un dilema o un *desideratum* la asincronía entre valores no-democráticos e instituciones democráticas? ¿Es homogéneo este comportamiento o existen historias domésticas que configuran culturas nacionales más democráticas? ¿Es el Estado corporativo-pluralista-democrático una opción? Nadie posee respuesta, lo que impone una ardua tarea de estudio.

6. Hipótesis de investigación

En una reciente revisión sobre el estado del arte de la descentralización en América Latina, Montecinos (2005) concluye que dicha reforma sigue siendo asumida como un medio para: a) profundizar y perfeccionar las democracias, b) fortalecer el desarrollo desde abajo, c) contribuir con la equidad ciudadana, y d) disminuir el aparato del Estado y mejorar su gestión. Es decir, se mantienen las expectativas originales. No cabe duda que descentralizar es una búsqueda de mayor acceso de la población a las decisiones del Estado. Desde esa perspectiva, hay que asumir que esta reforma sigue siendo conveniente. Sin embargo, la sobredimensión de las expectativas impone la tarea de revisar conceptualmente su verdadera incidencia sobre la consolidación democrática.

El trabajo de Montero y Samuels (2004) ha sido una vía para resaltar la importancia de la relación que posee la descentralización con el sistema político, tratando de demostrar cómo el foco político, electoral e institucional provee el mejor camino para explicarla. En la perspectiva de la relación descentralización-democracia, Giannoni (2004) ha presentado un esfuerzo sistemático por construir un *framework* que dé cuenta de ello a partir de la interrogante: ¿por qué la descentralización debería soportar la democracia?, concluyendo que hay dudas sobre ese soporte. Argentina, país altamente descentralizado, y Bolivia, con niveles moderados de participación, han acusado severas crisis de gobernabilidad democrática y desbalance de poder. Por el contrario, Costa Rica, con bajo nivel de descentralización, es uno de los países con mayor estabilidad democrática, resultado que advierte sobre el alto grado de expectativa creado alrededor de la relación.

Cabría formularse la pregunta de manera diferente: ¿puede la descentralización incidir en los déficits democráticos originados por circunstancias ajenas, tales como el colapso de los sistemas políticos, la persistencia de prácticas no democráticas en el ejercicio del poder o la debilidad de la sociedad civil? Alrededor de esta interrogante se formula un conjunto de hipótesis con la finalidad de abrir caminos para futuras investigaciones.

Hipótesis 1. *La descentralización es funcional a las democracias latinoamericanas como medio para enfrentar los autoritarismos y legitimar la construcción de caminos de democracia. Su valor para la consolidación democrática, disminuye sensiblemente.*

La descentralización abrió la compuerta del sistema electoral en las instancias subnacionales, vedadas y controladas por los regímenes militares. Como lo comprueba Bland (2004), uno de los primeros enclaves antidemocráticos leales a Pinochet desmantelado en el inicio de la democracia chilena, fueron las autoridades locales designadas. Igual sucedió con las elecciones de gobernadores en Brasil y Argentina, restituyéndose el espíritu federal. La descentralización cobró vida propia y se creyó que su desempeño conduciría a mejores democracias. Sin embargo, las circunstancias han variado. Las democracias ya no están en transición; se debaten entre una difícil consolidación y permanentes crisis. Allí la descentralización aporta menos. Así, se impone una reformulación de sus objetivos, incentivos y sistemas de regulación.

Hipótesis 2. *La mayor calidad de las democracias depende de cambios que resultan independientes de la descentralización.*

El *rule of law* y el *checks and balances*, la vigencia de una adecuada *accountability* y de un Estado burocrático que confine las prácticas patrimoniales, son realidades cuya alteración dependerá de profundos cambios culturales de la sociedad y, de manera particular, de las elites nacionales. Si fuera posible, serían los gobiernos descentralizados los beneficiarios de tales cambios y no al contrario.

Hipótesis 3. *La construcción democrática a partir de la participación local como escuela de virtudes, es poco probable en sociedades con culturas no democráticas.*

Existe una convicción en las Ciencias Políticas de que la vida activa de las comunidades locales representa el terreno de entrenamiento para una ciudadanía democrática. Esta hipótesis no ha sido probada. Poco se conoce sobre proyectos institucionales que animen una cultura democrática desde lo local hacia el sistema político.

Entre los pocos trabajos sobre el tema, la investigación de Vetter (2007) ofrece criterios para la discusión partiendo de la pregunta ¿la política local es un recurso para las democracias de Europa Occidental? Una conclusión iluminadora es la siguiente: para que la socialización democrática en la vida local pueda generar un “efecto derrame” (*spillover*) y funcionar como reservorio para la democracia nacional, tienen que darse dos condiciones: a) que las actitudes hacia la política local sean más pronunciadas que su contraparte nacional, esto es, que las autonomías locales formen parte de las realidades institucionales y de la conciencia del colectivo, y b) que exista un fuerte vínculo de las actitudes locales con las nacionales dentro de un sistema de creencias (confianza, fe) ciudadanas. Si la estructura institucional predominante es autoritaria o totalitaria o liberal, se generarán actitudes políticas diferentes cuando no opuestas.

Una condición de borde del caso europeo, es que los valores liberales de competencia política, autonomía del gobierno local y accesibilidad a los funcionarios locales por parte de los ciudadanos se encuentran establecidos en la Carta Europea del Autogobierno Local sancionada en 1985. Allí se procura la relación de la vida democrática local con el sistema político nacional y con el proyecto supranacional. La Carta se inscribe en la búsqueda por una mayor legitimidad democrática y de soluciones a la crisis del *welfare State*, donde las políticas locales son un soporte. Las municipalidades son agencias de socialización pro-sistémica y de ciudadanía, por lo que las actitudes políticas socializadas localmente generan efectos *spillover* hacia el sistema político, porque los ciudadanos ven en la competencia política local una virtud de la democracia y esta socialización incide en los vínculos con el sistema político nacional.

En Latinoamérica enfrentamos limitaciones tanto de cultura política como de autonomías subnacionales, que conspiran contra la participación local como escuela democrática.

Hipótesis 4. *Una sociedad civil fragmentada y dispersa en los niveles territoriales, aunque creciente en organizaciones, no garantiza mayor calidad democrática.*

Buena parte de la literatura ha asociado la vigencia de una esfera pública democrática con la existencia de un número significativo de organizaciones civiles en América Latina. Sin embargo, muy pocos trabajos se han enfocado en la naturaleza de esa esfera y su relación con la calidad de las democracias (Oxhorn, 2003).

Existe satisfacción al ver que las organizaciones territoriales desarrollan una gestión que presiona al Estado local o que algunas logran insertarse en espacios de concertación del Estado, circunstancia percibida como un logro democrático. Sin embargo, esta esfera posee carencias que limitan su impacto. ¿Hasta dónde las iniciativas de participación de la sociedad civil representan un verdadero desarrollo de las democracias? La mayoría de acciones de las organizaciones se inscriben en el tipo de actuaciones consultivas que poco vínculo poseen con la construcción de la democracia (McLaverly, 2002). La actuación local representa más un imperativo de gestión social de carácter funcional a las cuestiones de alcance local. Por ello, se trata de “una democracia discretamente despolitizada, por la banalización de la cosa misma, aunque por cierto tenga también un innegable carácter propedéutico y pedagógico. No se la debe, por tanto, sacralizar ni ver en ella la clave suficiente del progreso democrático” (Rosanvallon, 2007: 286).

Pareciera que el aporte de la sociedad civil local a la calidad democrática apunta a su inserción en contextos nacionales y transnacionales que pugnen por la consolidación de agendas que, como los derechos humanos, la transparencia, el *rule of law* o la valorización de los procesos electorarios, configuran un nuevo espacio de acción.

Hipótesis 5. *La persistencia de una cultura política pre-democrática en Latinoamérica no cambiará en función del desempeño de la descentralización.*

Luego de más de dos décadas, no se deberían esperar cambios sustantivos en la cultura política local a partir de un poder distribuido subnacionalmente. En estas estructuras se incrustan nuevas formas de corporativismo que dejan fuera parte de la población que reclama sus derechos. Los cambios culturales son de largo aliento y las elites, políticas o civiles, juegan un papel trascendental en el modelaje de la cultura democrática. No se puede pretender que las prácticas descentralizadas den al traste con siglos de cultura autoritaria, clientelar y patrimonial. Se impone revertir la idea y asumir que son los liderazgos nacionales los que portan el germen de las culturas predominantes.

Hipótesis 6. *El rescate de la representación política como virtud democrática, sería uno de los principales aportes de la descentralización a las democracias.*

La separación de representación/participación como espacios en pugna sirve para que agrupaciones mercadeen sus programas políticos, pero no contribuye con una mejor democracia. Esta tensión se observa entre las organizaciones civiles respecto a los alcaldes y cuerpos de representación. Selee y Peruzzotti (2008) han colocado el tema sobre la mesa. Los procesos de participación local no van a resolver las carencias de los sistemas electorales, pero pueden contribuir con su transparencia. Por otro lado, reformas en el sistema de partidos que incentiven alianzas de amplia base y disminuyan la dispersión grupal (Sabatini, 2003) podrían introducir lógicas que revaloren los procesos electorales y la representación. Como lo advierte Etzioni (2008) al polemizar con los que piensan que el voto es un asunto instrumental, el acto de votar se ejerce como un deber ciudadano. Si así fuera, los sistemas electorales descentralizados podrían representar una fuente de renovación de los valores democráticos.

Hipótesis 7. *Una gestión descentralizada impactará la calidad democrática sólo si está inscrita en proyectos nacionales de bienestar.*

En Europa, la política local tiene sentido en la medida en que procura el cumplimiento de los objetivos del bienestar y, por ello, cuenta con el apoyo de sus ciudadanos. Es lo que Navarro y Ramírez (2005) denominan Modelo de Gobierno Local de Bienestar, en el cual las autonomías y la división del trabajo político y de políticas son asumidas por los actores en juego. ¿Es esto posible en Latinoamérica, donde las autonomías locales dependen de los criterios del liderazgo nacional, con un sistema político que opera con culturas políticas pre-democráticas y severas dificultades para garantizar el *rule of law*? La respuesta es no. Se trata entonces de pensar las posibilidades de aportes de la descentralización a las democracias más allá de la gestión de los problemas cotidianos.

La relación entre las reformas de descentralización y la consolidación y calidad de las democracias es contingente. No se deben esperar impactos automáticos. Por esas razones, es conveniente repensar el tema de manera dilemática: ¿las acciones descentralizadas están conduciendo a

más democracia o a una nueva desilusión del desarrollo, sobre todo a partir de los discursos de la sociedad civil y la participación locales como pilares de la democracia?

Bibliografía

- Almond, G. (1998), “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en *La democracia en sus textos*, R. del Águila y otros (eds.), Madrid, Alianza Editorial.
- Almond, G. y Verba, S. (1963), *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press.
- Andersson, K. y Van Laerhoven, F. (2007), “From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 40 N° 9, Thousand Oaks, pp. 1085-1111.
- Artana, D. y López, R. (1996), “Descentralización fiscal y los aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana”, documento presentado en el III Seminario de Descentralización Fiscal en América Latina, CEPAL, GTZ, Isla de Margarita, Venezuela, 2 al 4 de octubre.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2004), “Civil Society in Latin America: Uncivil, Liberal and Participatory Models”, en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), London, Routledge.
- _____ (2006), “Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis”, en *Civil Society and Democracy in Latin America*, R. Feinberg, C. Waisman y L. Zamosc (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Bachrach, P. (1967), *The Theory of Democratic Elitism: a Critique*, Boston, Little Brown.
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California.
- Bardhan, P. (2002), “Decentralization of Governance and Development”, en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 N° 4, Nashville, pp. 185-205.
- Bell, D. (2000), “American Exceptionalism Revisited: the Role of Civil Society”, en *The Essential Civil Society Reader: the Classic Essays*, D. Eberly (ed.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Blair, H. (2000), “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries”, en *World Development*, Vol. 28 N° 1, Oxford, pp. 21-39.
- Bland, G. (2004), “Enclaves and Elections: the Decision to Decentralize in Chile”, en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. Montero y D. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Bervejillo, F. (1991), “Gobierno local en América Latina: casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”, en *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, D. Nohlen (ed.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Boisier, S. (1994), “La construcción social del regionalismo latinoamericano: escenas, discursos y actores”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 2, Caracas, pp. 191-222.
- Braga, P. (1991), “Descentralización en el Brasil”, en *La descentralización y las autonomías territoriales: la experiencia internacional*, Caracas, COPRE.
- Campbell, T. (2003), *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press (Pitt Latin American Series).
- Cavarozzi, M. (1995), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *América Latina a fines de siglo*, J. Reyna (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Cheresky, I. (2001), “Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea”, en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, I. Cheresky e I. Pousadela (comps.), Buenos Aires, Paidós.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Colburn, F. (2002), *Latin America at the End of Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Cunill Grau, N. (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, pp. 25-58.
- _____ (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- Dahl, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Daughters, R. y Harper, L. (2007), “Fiscal and Political Decentralization Reforms”, en *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Diamond, L. (2008), “The Democratic Rollback: the Resurgence of the Predatory State”, en *Foreign Affairs*, Vol. 87 N° 2, New York, pp. 36-48.
- Díaz, M. (1991), “Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del Estado en Argentina”, en *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, D. Nohlen (ed.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Duncan, S. y Douglass, H. (1977), “Authoritarianism and Corporatism in Latin America: a Review Essay”, en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, J. Malloy (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Eaton, K. (2006), “Decentralization’s Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48 N° 1, Coral Gables, pp. 1-26.
- Eberly, D. (2000), “The Meaning, Origins, and Applications of Civil Society”, en *The Essential Civil Society Reader: the Classic Essays*, D. Eberly (ed.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Etzioni, A. (2008), “The Denial Virtue”, en *Society*, Vol. 45 N° 1, New York, pp. 12-19.
- Falleti, T. (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, en *American Political Science Review*, Vol. 99 N° 3, Washington, pp. 327-346.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago, ILPES, CEPAL (Serie Gestión Pública; N° 12).
- Garretón, M. (2003), *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*, Chapel Hill, The University of North Carolina.
- Giannoni, T. (2004), “Decentralization and Democracy”, paper presented at the XXV International Congress of the Latin American Studies Association, Las Vegas, October 7-9.
- Gibson, E. (2004), “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en *Federalism and Democracy in Latin America*, E. Gibson (ed.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Glasius, M.; Lewis, D.; y Seckinelgin, H. (2004), “Exploring Civil Society Internationally”, en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), London, Routledge.
- Goldfrank, B. (2007), “The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation”, en *Comparative Politics*, Vol. 39 N° 2, New York, pp. 147-169.
- Goldfrank, B. y Schneider, A. (2006), “Competitive Institution Building: the PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48 N° 3, Coral Gables, pp. 1-31.
- Greaves, E. (2004), “Municipality and Community in Chile: Building Imagined Civic Communities and its Impact on the Political”, en *Politics and Society*, Vol. 32 N° 2, Los Altos, pp. 203-230.
- Guidry, J. (2003), “The Struggle to Be Seen: Social Movements and the Public Sphere in Brazil”, en *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 16 N° 4, Amsterdam, pp. 493-524.
- Gurza, Adrián; Acharya, A.; y Houtzager, P. (2005), “Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil”, en *World Development*, Vol. 33 N° 6, Oxford, pp. 951-964.

- Heras Gómez, L. (2004), "Cultura política y democratización en América Latina", en *Revista de Ciencias Sociales*, Nos. 103-104, San José, pp. 23-37.
- Hickey, S. y Mohan, G. (2005), "Relocating Participation within a Radical Politics of Development", en *Development and Change*, Vol. 36 N° 2, Oxford, pp. 237-262.
- Hurtado, O. (2004), "Cultura y democracia, una relación olvidada", en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD (ed.) Buenos Aires, PNUD.
- Jaramillo, I. (1992), "El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales", en *Estado y nuevo régimen territorial*, Carlos Alberto Atehortúa Ríos ...[et al], Bogotá, FESCOL-FAUS.
- Korzeniewicz, R. y Casullo, M. (2007), *Protester, Participants and Politicians: Civil Society and Democratization in Latin America*, College Park, Maryland University, mimeo.
- Latinobarómetro (2007), *Informe 2007*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org>.
- Lazarte, J. (2001), "Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, I. Cheresky e I. Pousadela (comps.), Buenos Aires, Paidós.
- Legler, T.; Lean, S.; y Boniface, D. (2007), "The International and Transnational Dimensions of Democracy in the Americas", en *Promoting Democracy in the Americas*, T. Legler, S. Lean y D. Boniface (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lehoucq, F. (2007), "Structural Reform, Democratic Governance, and Institutional Design in Latin America", en *Comparative Politics*, Vol. 39 N° 2, New York, pp. 229-248.
- Lewis, P. (2006), *Authoritarian Regimes in Latin America: Dictators, Despots, and Tyrants*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lora, E. (2007), "State Reform in Latin America: a Silent Revolution", en *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Macpherson, C. B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Malloy, J. (1977), "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: the Modal Pattern", en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, J. Malloy (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mansilla, H. C. F. (2004), "Percepción de los partidos políticos en el área andina y sus efectos sobre la democracia", en *Revista de Ciencias Sociales*, Nos. 103-104, San José, pp. 103-113.
- _____ (2005), "De la aristocracia tradicional a las modernas elites funcionales en el terreno político", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 128, Madrid, pp. 179-191.
- Mascareño, C. (2000), *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, PNUD, ILDIS, Editorial Nueva Sociedad.
- Mazucca, S. (2007), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, G. Munck (ed.), New York, Oxford University Press.
- Mc Coy, J. (2007), "Transnational Response to Democratic Crisis in the Americas, 1990-2005", en *Promoting Democracy in the Americas*, T. Legler, S. Lean y D. Boniface (eds.), The Johns Hopkins University Press.
- McLaverty, P. (2002), "Introduction", en *Public Participation and Innovations in Community Governance*, P. McLaverty (ed.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Meadowcroft, J. (2001), "Community Politics, Representation and the Limits of Deliberative Democracy", en *Local Government Studies*, Vol. 27 N° 3, London pp. 25-42.
- Mill, J. S. (2000), *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos.
- Mizrahi, Y. (2004), "Mexico: Decentralization from Above", in *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson

- International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports of the Americas; N° 12).
- Mohan, G. y Stokke, K. (2000), "Participatory Development and Empowerment: the Dangers of Localism", en *Third World Quarterly*, Vol. 21 N° 2, London, pp. 247-268.
- Molina, C. (1997), La participación en el sistema educativo de Bolivia, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, mimeo.
- Montecinos, E. (2005), "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", en *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 31 N° 93, Santiago, pp. 73-88.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004), "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. Montero y D. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Munck, G. (2007), "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda", en *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, G. Munck (ed.), Oxford, Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- Navarro, C. y Ramírez, M. (2005), "Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 128, Madrid, abril-junio, pp. 161-177.
- Nederveen, P. J. (2001), "Participatory Democratization Reconceived", en *Futures*, Vol. 33 N° 5, The Hague, pp. 407-422.
- O'Donnell, G. (2006), "Notes on Various Accountabilities and their Interrelations", en *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press (Pitt Latin American Series).
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Olesen, T. (2005), "Transnational Publics: New Spaces of Social Movement Activism and the Problem of Global Long-Sightedness", en *Current Sociology*, Vol. 53 N° 3, Thousand Oaks, pp. 419-440.
- Olvera, A. (2006), "Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, E. Isunza y A. Olvera (coords.), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana; Miguel Angel Porrúa.
- O'Malley, A. (2001), "The Prospects for Community-Based Development", en *Transcending Neoliberalism: Community-Based Development in Latin America*, H. Veltmeyer y A. O'Malley (eds.), Bloomfield, Kumarian Press.
- Oxhorn, P. (2003), "Cuando la democracia no es tan democrática: la exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 46 N° 187, México, pp. 131-176.
- _____ (2006), "Conceptualizing Civil Society from the Bottom up: a Political Economy Perspective", en *Civil Society and Democracy in Latin America*, R. Feinberg, C. Waisman y L. Zamosc (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Parekh, B. (2004), "Putting Civil Society in its Place", en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), New York, Routledge.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, New York, Cambridge University Press.
- Pearce, J. (2004), "Collective Action or Public Participation?: Civil Society and the Public Sphere in Post-Transition Latin America", en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), London, Routledge.
- Peeler, J. (2004), *Building Democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publisher. 2. ed.

- Peruzzotti, E. (2001), “La democratización de la democracia: cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina post-dictatorial”, en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, I. Cheresky e I. Pousadela (comps.), Buenos Aires, Paidós.
- Philip, G. (2003), *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis?*, Cambridge, Polity Press; Blackwell Publishing.
- PNUD (ed.) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Restrepo, D. (2006), “Historias comparadas: las fracturas del Estado en América Latina”, en *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*, D. Restrepo (coord.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Rivera, R. (2004), “Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo”, en *Quórum: Revista del Pensamiento Iberoamericano*, Nos. 8-9, Alcalá de Henares, pp. 34-45.
- Rosanvallon, P. (2006), “La crisis de la democracia”, Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 17 de noviembre.
- _____ (2007), *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Rousseau, J.-J. (1968), *The Social Contract*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Sabatini, C. (2003), “Decentralization and Political Parties”, en *Journal of Democracy*, Vol. 14 N° 2, Baltimore, pp. 138-150.
- Schönwälder, G. (1997), “New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments”, en *Development and Change*, Vol. 28 N° 4, Oxford, pp. 753-770.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper and Brothers.
- Selee, A. y Peruzzotti, E. (2008), “Introduction”, en *Participation and Representation: Democratic Innovation in Latin American Local Governments*, mimeo.
- Smith, W. y Korzeniewicz, R. (2006), “El movimiento doble: actores *insiders* y *outsiders* en la emergencia de una sociedad civil transnacional en las Américas”, en *Colombia Internacional*, N° 63, Bogotá, pp. 40-69.
- Stevens, D.; Bishin, B.; y Barr, R. (2006), “Authoritarian Attitudes, Democracy, and Policy Preferences among Latin American Elites”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 50 N° 3, Malden, July, pp. 606-620.
- Tanaka, M. (1999), “El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad”, en *Debates en Sociología*, Nos. 23-24, Lima, pp. 55-76.
- Taylor, L. (2004), “Client-ship and Citizenship in Latin America”, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23 N° 2, Cambridge, pp. 213-227.
- Thomson, K. (2001), *From Neighborhood to Nation: the Democratic Foundations of Civil Society*, Hanover, University Press of New England.
- Tocqueville, Alexis de (1993), *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial.
- Véliz, C. (1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Vellinga, M. (2004), “State Reform and Traditional Political Practice in Latin America”, en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America-Revisited*, H. Wiarda (ed.), Gainesville, University of Florida.
- Veltmeyer, H. (2001), “The Quest for Another Development”, en *Transcending Neoliberalism: Community-Based Development in Latin America*, H. Veltmeyer y A. O’Malley (eds.), Bloomfield, Kumarian Press.
- Vetter, A. (2007), *Local Politics: a Resource for Democracy in Western Europe?: Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens’ Attitudes toward Politics*, Lanham, Lexington Books (New Directions in Culture and Governance).

- Von Haldenwang, C. (1999), “Descentralización y democracia local”, en *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold (eds.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Waisman, C. (2006), “Autonomy, Self-Regulation, and Democracy: Tocquevillean-Gellnerian Perspectives on Civil Society and the Bifurcated State in Latin America”, en *Civil Society and Democracy in Latin America*, R. Feinberg, C. Waisman y L. Zamosc (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Wampler, B. (2004), “Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 46 N° 2, Coral Gables, pp. 73-99.
- Wiarda, H. (1997), “Determinantes históricas del Estado latinoamericano: la tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo”, en *El cambio del papel del Estado en América Latina*, Menno Vellinga (coord.), México, Siglo XXI Editores.
- _____ (2003), *Civil Society: the American Model and Third World Development*, Boulder, Westview Press.
- _____ (ed.) (2004), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America-Revisited*, Gainesville, University of Florida Press.
- Wibbles, Erik (2006), “Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, Palo Alto, pp. 165-188.
- Wickramasinghe, Nira (2005), “The Idea of Civil Society in the South: Imaginings, Transplants, Designs”, en *Science and Society*, Vol. 69 N° 3, New York, July, pp. 458-486.
- Wiesner, Eduardo (2003), *Fiscal Federalism in Latin America: from Entitlements to Markets*, Washington, BID.

La descentralización de la gestión ambiental en América Latina *

Arnoldo José Gabaldón

Dentro de la reforma del Estado y de la sociedad, que se ha hecho indispensable acometer en los países de la región para profundizar la democracia y hacer más eficiente las economías, la descentralización ha sido vista como uno de los principales ejes de dicho proceso. Esto, porque es difícil concebir una democracia moderna en la que la mayor parte de las decisiones se tomen centralmente (Gabaldón, 1994: 749).

Dentro de la región, la descentralización está adquiriendo auge, con mayor o menor intensidad según las características de cada país. En el Cuadro N° 1 se muestran los grados de descentralización en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

La gestión ambiental, como proceso holístico y multidimensional, para armonizar las actividades económicas y sociales y la integridad del entorno, tiene una corta historia en la región. Se registran actividades de gestión ambiental durante la primera mitad del siglo pasado, especialmente en el medio rural, en el contexto de la conservación de los recursos naturales. Es el caso, por ejemplo, de los programas de manejo de cuencas hidrográficas, conservación de suelos y reforestación de bosques. Pero una gestión que comprenda la variedad de aspectos a través de los cuales se manifiesta la degradación ambiental, en el medio rural y urbano, es una actividad relativamente nueva que data de las tres o cuatro últimas décadas. De aquí que las experiencias reseñadas no sean abundantes y menos aun la información analizada en materia de descentralización de la gestión ambiental.

Para establecer una suerte de marco conceptual para la descentralización de la gestión ambiental, que exprese con un lenguaje sencillo, para no especialistas y a la vez aporte los aspectos relevantes para entender su dialéctica y proveer enfoques prácticos para su instrumentación, se responderá una serie de interrogantes.

Cuadro N° 1
Países y grados de descentralización

Foco de la descentralización	Grados de descentralización (Gasto público a nivel subnacional y local como porcentaje del total)		
	Más del 20%	Entre 10 y 20%	Menos del 10%
Nivel intermedio (estados y provincias)	Argentina (49,3) Brasil (45,6) México (25,4)	Venezuela (19,6) Perú (10,5)	
Nivel local (municipalidades)	Colombia (39,0) Bolivia (26,7)	Uruguay (14,2) Chile (13,6) Honduras (12,3) Guatemala (10,3)	Ecuador (7,5) Trinidad y Tobago (7,2) Paraguay (6,2) El Salvador (6,0) Nicaragua (5,2) Panamá (3,2) Rep. Dominicana (2,9) Costa Rica (2,3) Barbados (0,0) Bahamas (0,0)

Fuente: BID (1997).

Recibido: 10-07-2009. Aceptado: 07-09-2009.

(*) Este artículo es una versión abreviada y parcial del trabajo: Caja de herramientas para la descentralización de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe, preparada por el autor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Oficina de Servicios para la región (LAC-SURF), trabajo que aún no ha sido publicado.

Antes de pasar a considerar dichos interrogantes cabe formular unas advertencias previas. El conjunto de respuestas que se exponen constituyen orientaciones generales al proceso de descentralización de la gestión ambiental, y en ningún caso deben interpretarse como un manual para adelantar el proceso. Igualmente, esas diferentes respuestas son susceptibles de ampliarse considerablemente, sólo que se ha estimado que ello no es necesario por tratarse exclusivamente de un marco conceptual. Estos interrogantes se expresan a continuación.

1. ¿Qué se entiende por descentralización?

La descentralización constituye un proceso político y administrativo dentro de las competencias propias del Estado. La descentralización tiene que ver fundamentalmente con lo público; aunque dentro de las ciencias gerenciales se aplica también como proceso para alcanzar mayor competitividad en el entorno privado de las corporaciones y empresas.

En el ámbito del Estado, la descentralización tiene dos objetivos principales. Un objetivo político, en primer término, que busca perfeccionar el funcionamiento de la democracia a través de la redistribución del poder entre las diferentes instancias del Estado y de la sociedad. Y un segundo objetivo de carácter administrativo, que persigue la elevación de la eficiencia en el funcionamiento del Estado, a través de una redistribución de sus competencias, dentro del principio de subsidiariedad, que asegure mejor funcionalidad para alcanzar los objetivos que se persiguen con los medios disponibles. Entre estos últimos objetivos, en la región, tiene especial significación la lucha contra la pobreza.

La descentralización de un ente público puede efectuarse de acuerdo con dos conceptos básicos. Uno, motivado por la necesidad de transferir competencias a otros organismos dotados de autonomía administrativa y financiera, de manera que puedan cumplir sus fines con mayor eficiencia y efectividad. Es el caso, por ejemplo, cuando el Estado decide la creación de institutos autónomos o empresas públicas para prestar determinados servicios a través de entes descentralizados. Otro concepto es que la descentralización puede llevarse a cabo también dentro de un ámbito territorial. En este caso cabe concebir dos caminos: el primero, redistribuyendo el Estado sus competencias en otros entes o instancias públicas que tengan jurisdicción en un espacio geográfico determinado. Un ejemplo es la decisión de crear una corporación de desarrollo para adelantar programas y proyectos en una región, provincia o cuenca hidrográfica. Dichas corporaciones constituyen entes descentralizados para cumplir determinados objetivos dentro de una unidad geográfica específica. Este curso de acción fue el que adoptó Colombia a través de la Ley 99, mediante la cual se creó el Ministerio del Ambiente. Dicha Ley ordenó crear y reorganizar las corporaciones autónomas regionales y convertirlas en la máxima autoridad ambiental en las regiones, responsables de la instrumentación de las políticas, planes, programas, proyectos y normas expedidos por el Ministerio (Rodríguez, 1998: 203). Un segundo camino consiste en asignarle al poder público territorial (nivel subnacional de regiones, estados, provincias o departamentos, o nivel local: municipios, cantones, comunas y parroquias, entre otros) determinadas competencias, generalmente establecidas a nivel constitucional o dentro de leyes especiales, reservadas originalmente al poder público nacional a través de sus ramas ejecutiva, legislativa o judicial.

En América Latina, la distribución de las instancias territoriales a nivel subnacional y local es muy variable. Considerando los países de estructura federal y unitaria, existen cerca de 300 estados, provincias o departamentos y alrededor de 14.700 municipios, que varían de tamaño, población y capacidad económica e institucional (BID, 2001) (ver Cuadro N° 2).

En el contexto de la descentralización, conviene hacer mención a otro término, comúnmente empleado pero con significado distinto administrativamente. Se trata del término desconcentración. El mismo constituye una forma de redistribuir el poder para la toma de decisiones y la ejecución de funciones dentro de una organización, sin otorgar autonomía financiera ni quedar el ente matriz desprovisto de la responsabilidad y de los instrumentos de tutela administrativa. Ocurre, por ejemplo, cuando un ente nacional se desconcentra territorialmente a través de dependencias subnacionales o

locales, sometidas al control legal y administrativo del primero. Es el caso de un ministerio cuando se desconcentra a través de sus dependencias subnacionales o locales.

Cuadro N° 2
Entidades subnacionales y municipales en un grupo de países seleccionados de la región

País	Población	Federal		Unitario		Tamaño promedio municipio
		Estados	Municip.	Departamentos o equivalentes	Municip.	
Brasil	174.825	26	5.001			35.000
México	102.410	32	2.397			42.700
Colombia	37.822			23	1.026	36.900
Argentina	36.648	23	1.922			19.000
Perú	25.082			12	1.818	14.300
Venezuela	24.170	22	333			72.600
Chile	15.311			13	341	44.900
Ecuador	12.646			21	205	61.700
Guatemala	12.222			22	330	37.000
Bolivia	8.329			9	311	26.800
República Dominicana	8.495			28	153	55.500
Honduras	6.485			19	291	22.300
Paraguay	5.613			17	213	26.400
Nicaragua	5.169			15	143	36.100
Costa Rica	3.798			7	81	46.900
Panamá	2.856			9	68	42.000
Uruguay	3.274				19	172.300
Jamaica	2.543				14	181.642
Guyana	883				6	147.200
Suriname	447				10	44.700
Sub-Total		103	9.653	195	5.029	
Número total de municipalidades		14.682				

Fuente: BID (1997).

La descentralización de la gestión ambiental propiamente, puede entenderse como “un proceso de transferencia de atribuciones (políticas), funciones administrativas y recursos desde el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales; y en esa extensión del término (...) la descentralización se refiere también a la transferencia de funciones y recursos a organismos del sector privado y social” (García Coll, 1995: 12).

2. ¿Qué se entiende por gestión ambiental?

Para introducirse en la temática de la descentralización de la gestión ambiental, es conveniente partir de una concepción amplia de esta última. Se entiende por gestión ambiental al conjunto de acciones emprendidas por la sociedad con el fin de proteger el entorno social y natural. “En su concepción más amplia, la gestión ambiental es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y privados y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente” (Rodríguez y Espinoza, 2002: 7).

Si bien existe la tendencia a concebir dicha gestión como una competencia pública, esta visión no es correcta. Como se desprende de la definición arriba expuesta, la gestión ambiental es una responsabilidad de toda la sociedad, que le asigna a determinadas instancias del poder público su conducción, pero de la cual aquella no puede sustraerse durante sus fases de planificación, ejecución y control.

Cuando se habla de la descentralización de la gestión ambiental a nivel local, debe recordarse que “lo local no se puede reducir únicamente a las municipalidades y alcaldías, sino que debe considerar toda la gama de instancias y organizaciones que actúan localmente e inciden en el territorio” (Gobierno de Honduras, 2001: 75).

De lo anterior se infiere, también, que la gestión ambiental constituye un proceso donde participan con roles diferentes una diversidad de actores: entes públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, instituciones académicas y los medios de comunicación social, todos ellos en cuanto concierne a la sustentabilidad del capital natural y social. Por lo tanto, la gestión ambiental está en la necesidad y conveniencia de acomodar a los diferentes actores en los roles que a cada uno corresponde, de manera que de su interacción surja la sustentabilidad del desarrollo.

La gestión ambiental debe visualizarse como un ciclo conducente a la consecución del fin antes expuesto, que comprende al menos las siguientes actividades básicas:

- Formulación de políticas y estrategias ambientales.
- Participación social en la gestión ambiental.
- Investigación del entorno y desarrollo de ciencia y tecnología.
- Planificación ambiental y ordenación territorial.
- Administración ambiental y de los recursos naturales.
- Vigilancia, control y seguimiento.
- Educación ambiental.
- Manejo de conocimientos y desarrollo de capacidades.

Las actividades básicas que conforman el ciclo de gestión ambiental pueden desglosarse, a su vez, en otras, según se muestra en el Cuadro N° 3 y en el Gráfico N° 1.

La descentralización de la gestión ambiental constituye, por ende, un proceso para redistribuir las actividades propias del ciclo señalado, entre el nivel central o nacional y las instancias subnacional o local, según sea más conveniente. Es necesario que dicho proceso se realice dentro de una racionalidad conceptual que permita el surgimiento de verdaderos sistemas orgánicos de gestión ambiental, que articulen la acción sobre el medio ambiente de las diferentes instancias territoriales. Esto es, estableciendo un equilibrio en el que las autoridades subnacionales y locales estén facultadas para realizar todas las funciones que son capaces de asumir efectivamente, sin que ello implique que la autoridad nacional pierda su atribución de conducir el proceso de desarrollo sustentable del país (SEMARNAP, 2000: 323).

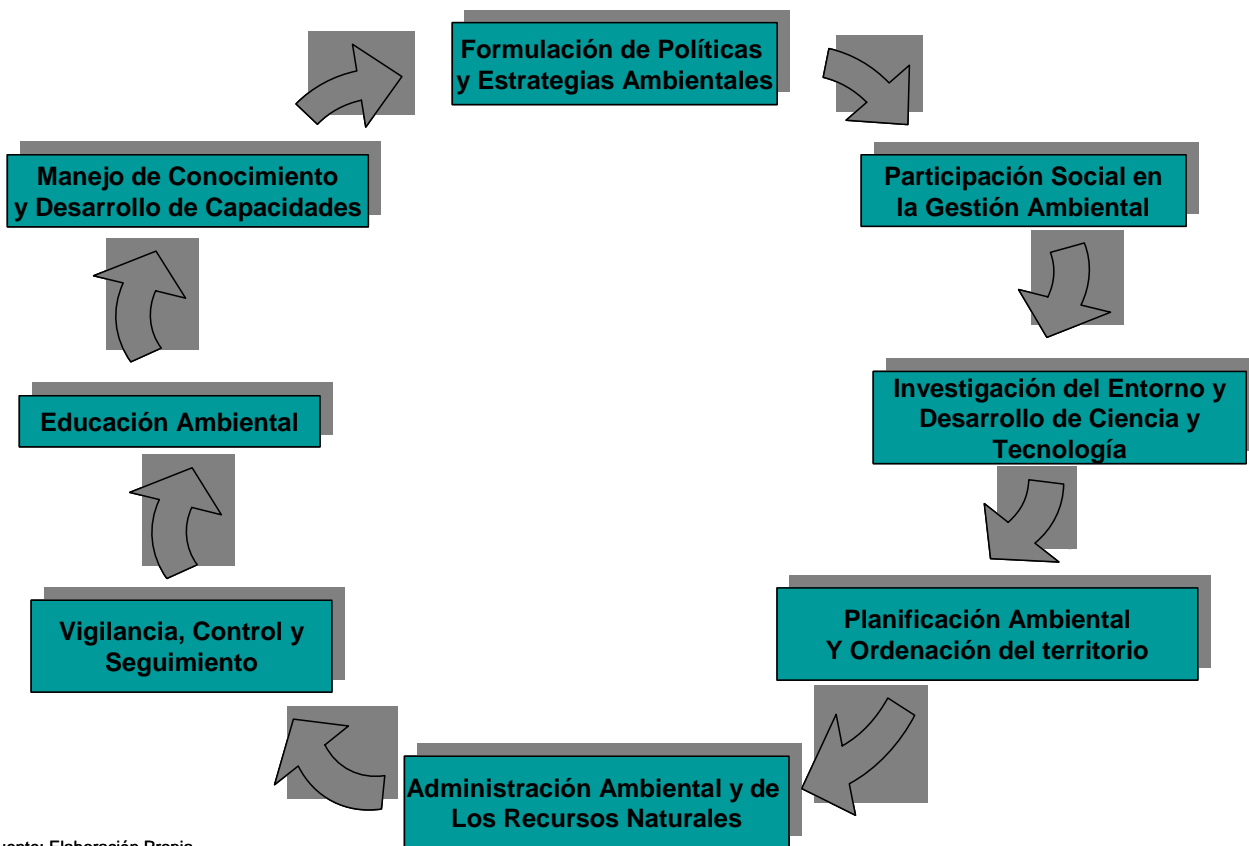
Cuadro N° 3 **Actividades y subactividades del ciclo de gestión ambiental**

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Dirección y formulación de políticas y estrategias ambientales.<ul style="list-style-type: none">- Compatibilización de las políticas de gestión ambiental con otras políticas públicas.- Formulación de instrumentos económicos, fiscales y administrativos coadyuvantes a la gestión ambiental.- Relaciones internacionales en el campo ambiental.• Participación social en la gestión ambiental.<ul style="list-style-type: none">- Promoción y asesoramiento para la creación de ONG.- Diseño de mecanismos de participación social.- Consultas públicas.• Investigación del entorno y desarrollo de Ciencia y Tecnología.<ul style="list-style-type: none">- Generación de información básica sobre el entorno y creación de base de datos.- Prospección e inventario de recursos naturales.- Investigación sobre prácticas y tecnologías para aprovechamiento sustentable de recursos naturales y control de la contaminación.- Investigación sobre estándares de calidad ambiental.- Investigación sobre indicadores de sustentabilidad ambiental.- Desarrollo de sistemas de información geográfica y otras tecnologías basadas en la informática. |
|---|

- Instalación y operación de redes (nacionales e internacionales) de medición de recursos naturales y calidad ambiental.
- Planificación ambiental y ordenación territorial.
 - Elaboración de balances: demandas-disponibilidad de recursos naturales.
 - Preparación de planes ambientales y de ordenación territorial a diversas escalas geográficas.
 - Realización de estudios prospectivos.
 - Propuesta de instrumentos legales para la formulación e implementación de planes ambientales y de ordenación del territorio.
 - Creación de áreas sujetas a regímenes bajo administración especial.
- Administración ambiental y de los recursos naturales.
 - Evaluación de estudios de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.
 - Análisis económico y ecológico de beneficio/costo de los proyectos de desarrollo.
 - Otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la localización y afectación de recursos por proyectos o actividades susceptibles de dañar el medio ambiente.
 - Aplicación de régimen sancionatorio, administrativo y penal, para los delitos ecológicos, incluyendo programas compensatorios o de resarcimiento del daño ambiental.
 - Administración, manejo y consolidación de áreas protegidas.
 - Programas de agua potable y alcantarillado.
 - Programas de restauración de ecosistemas.
 - Construcción de obras de infraestructura para el manejo de recursos naturales.
 - Programas de recolección y disposición de desechos sólidos.
- Vigilancia, control y seguimiento.
 - Guardería ambiental.
 - Control de incendios forestales.
 - Seguimiento de planes de gestión ambiental de proyectos de desarrollo.
 - Vigilancia, control y seguimiento de los planes ambientales y de ordenación del territorio.
 - Seguimiento y control de actividades relacionadas con el biocomercio.
 - Disposición de efluentes y desechos contaminantes.
 - Aplicación del régimen sancionatorio administrativo y penal para delitos ecológicos.
 - Registro de actividades susceptibles de degradar el ambiente.
- Educación ambiental.
 - Diseño de programas de educación ambiental.
 - Campañas de concienciación ciudadana en materia ambiental.
 - Sondeos de opinión sobre la gestión ambiental.
- Manejo de conocimiento y desarrollo de capacidades.
 - Documentación de buenas prácticas desarrolladas por la organización y fuera de ella.
 - Divulgación de buenas prácticas.
 - Desarrollo de capacidades y preparación de cuadros para la gestión ambiental.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 1
Ciclo de la Gestión Ambiental



Fuente: Elaboración Propia

Fuente: elaboración propia.

3. ¿Qué ventajas ofrece la descentralización de la gestión ambiental?

Como pudo apreciarse en el punto anterior, la gestión ambiental, visualizada como un proceso multidimensional, ha de llevarse a cabo en diferentes escalas territoriales, las cuales generalmente comienzan con el nivel nacional, descienden a los espacios subnacionales y rematan al nivel local. Es por ello que se ha considerado necesario desdoblarse la gestión ambiental a esas diferentes escalas territoriales, con responsabilidades concurrentes o diferenciadas, pero con los mecanismos de coordinación correspondientes para que no sufra su coherencia y gobernabilidad.

La descentralización territorial de la gestión ambiental es necesaria entonces por diferentes razones:

- Por la naturaleza de las actividades a realizar, las cuales en su mayor parte deben efectuarse en estrecho contacto con los ecosistemas naturales o construidos, donde se establece el contacto entre la sociedad y su entorno. Esto no descarta que existan actividades de esta gestión, como son la formulación de las líneas maestras de la política ambiental o la planificación nacional ambiental, que deban realizarse a este nivel, aunque con la participación de los niveles subnacional y local.
- El ámbito territorial más apropiado para la participación social en la gestión ambiental es el local, pues a ese nivel es donde se genera la mayor parte de las incompatibilidades entre las actividades propias del desarrollo y el entorno, y donde conviene que se tomen en la forma más expedita las decisiones y acciones de prevención o corrección.
- Al nivel subnacional en especial, pero a veces también localmente, se le facilita captar recursos financieros adicionales para la gestión ambiental. En estos niveles se han ensayado fórmulas

innovadoras y muy efectivas en este sentido, como lo demuestra la experiencia.

Entre las ventajas que ofrece la descentralización de la gestión ambiental para alcanzar sus objetivos, pueden citarse las siguientes:

- Adecuación de las instancias administrativas a las escalas en que ocurren las situaciones de degradación ambiental que deben ser resueltas.
- Vecindad a los ecosistemas a ser inventariados o investigados, administrados y manejados.
- Mayor autonomía de acción para acometer las actividades de gestión ambiental en forma expedita.
- Mejor conocimiento de los problemas ambientales y de los actores que los originan o pueden participar en su solución, por estar más cerca de donde ellos ocurren.
- Acercamiento de las instancias administrativas a donde están los ciudadanos en interacción con su entorno.
- Se da la mejor oportunidad para la participación de la sociedad y el involucramiento de los actores clave en la gestión ambiental y sobre todo en su supervisión. Estos son asuntos importantes para una buena gobernanza ambiental.
- Se favorece la transparencia de las decisiones atinentes a la gestión ambiental.
- Permite más fácilmente asociar los beneficios por los diferentes servicios ambientales / ecológicos con la gestión ambiental.
- Tiende a lograrse una mejor distribución de los costos y beneficios generados por la gestión ambiental cuando ésta es descentralizada.

Como puede inferirse, son muchas las ventajas que respaldan la conveniencia de descentralizar la gestión ambiental.

4. ¿Cuáles pueden ser los inconvenientes de la descentralización de la gestión ambiental?

La descentralización de la gestión ambiental, como se ha visto, constituye un proceso que debe representar mejoras cuantitativas y cualitativas desde la perspectiva de la participación social y de la eficiencia y eficacia administrativa. Sin embargo, sería ilusorio pensar que un proceso que tiene su propia complejidad no tenga también sus tropiezos que deben ser superados. Los inconvenientes que se han señalado más profusamente en este sentido, son los siguientes:

- Escasez de recursos humanos suficientemente capacitados para la gestión ambiental en las diferentes instancias de descentralización, pero sobre todo al nivel local.
- Riesgo de pérdida de coherencia (ingobernabilidad) de la gestión ambiental cuando ésta se desdobra en diferentes instancias territoriales.
- Pérdida de eficiencia en la prestación de servicios ambientales cuando la descentralización no se efectúa de una manera apropiada en términos de transferencia de competencias y recursos. Se consideran servicios ambientales aquellos prestados por los entes administrativos públicos o por consultores independientes, fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, y empresas privadas que brindan asistencia técnica y asesoría en el área ambiental.
- Baja disponibilidad de recursos financieros y presupuestarios para adelantar un proceso que, por sus características, suele ser exigente desde ese punto de vista. En la región se acusa esta limitación a los diferentes niveles territoriales de actuación, pero sobre todo es ostensible la carencia de recursos a la escala local.
- Devolución de competencias a los niveles subnacionales y local, sin que el proceso vaya acompañado de la reasignación de recursos financieros.
- Mayores peligros de politización (partidización y clientelización) cuanto más se desciende a la escala local.
- Dificultades de coordinación cuando la problemática ambiental que debe ser abordada trasciende los límites de las instancias de descentralización.
- Duplicación de actividades en las diferentes instancias de descentralización cuando las

competencias son concurrentes.

5. ¿Cabe establecer un patrón único para la descentralización de la gestión ambiental?

En primer lugar, la experiencia muestra que los procesos de descentralización no suelen darse espontáneamente. Por constituir procesos de cambio, en algunos casos con amplias repercusiones sobre las estructuras de poder, el funcionamiento administrativo y la actividad económica, la descentralización requiere de una voluntad política que motive y motorice el proceso. No debe concebirse dicho proceso entonces como una iniciativa exclusivamente de carácter tecnocrático o movida solamente por el propósito de darle más eficiencia al funcionamiento de una organización o de la economía en general.

Segundo, dada la diversidad de los entes públicos, los patrones que siguen los procesos de descentralización son muy variados. Lo mismo puede decirse con respecto a la descentralización de la gestión ambiental: no existe un patrón único de distribución de competencias entre las diferentes instancias territoriales. Ellos están condicionados, en primer lugar, por el ordenamiento jurídico del país, las tradiciones administrativas y el poder de las fuerzas sociales que aboguen por la descentralización, entre otros factores (Gabaldón, 1994: 44).

Si bien es posible establecer un cuadro convencional de las actividades propias de la gestión ambiental (ciclo de gestión ambiental), el determinar la forma en que ellas deben descentralizarse es más complicada, dados los diferentes factores condicionantes del proceso. Si se recurre al estudio comparado de estos procesos en la región, pueden identificarse ciertas tendencias generales. Sin embargo, no existe una experiencia acumulada suficientemente amplia como para extraer conclusiones definitivas al respecto. Pero, en todo caso, lo sensato es partir del principio general de que la distribución de las actividades a través de las cuales se concreta la gestión ambiental entre los diferentes niveles (nacional, subnacional o local) y los grupos sociales, debe ser coherente con los ámbitos espaciales que pueden administrarse apropiadamente a través de cada uno de ellos. Por ejemplo, es difícil concebir que el control de la emisión de gases destructores de la capa de ozono pueda ser una competencia exclusiva del nivel local del Estado.

En todo caso, parece conveniente tratar de establecer un patrón general que pueda orientar el proceso de descentralización de la gestión ambiental. Se trata de un intento que está sujeto obviamente a ser modificado por los diferentes factores condicionantes. Con estas reservas, se propone un cuadro de distribución de competencias a los niveles nacional, subnacional y local de las actividades más comunes de la gestión ambiental, y se formulan algunos comentarios (ver Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4

Patrón tentativo de distribución de competencias de la gestión ambiental a nivel de instancias territoriales

Actividades singulares de gestión ambiental	Distribución de competencias			Observaciones
	Nacional	Subnac.	Local	
• Dirección y formulación de políticas y estrategias ambientales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Compatibilización de las políticas de gestión ambiental con otras políticas públicas.	X			Generalmente se realiza a nivel nacional.
- Formulación de instrumentos económicos, fiscales y administrativos coadyuvantes a la gestión ambiental.	X	X	X	Es posible que esto ocurra independientemente de las diferentes instancias.
- Relaciones internacionales en el campo ambiental.	X			Generalmente se realiza a nivel nacional.
• Participación social en la gestión ambiental.	X	X	X	Se efectúa a cada nivel de forma independiente.

- Generación de información básica sobre el entorno y creación de bases de datos.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Prospección e inventario de recursos naturales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Investigación sobre prácticas y tecnologías para aprovechamiento sustentable de recursos naturales y control de la contaminación.	X	X	X	Competencias que pueden desarrollarse independientemente, pero que conviene estar coordinadas.
- Investigación sobre estándares de calidad ambiental.	X	X		Generalmente actividades reservadas a los niveles nacionales o subnacionales.
- Investigación sobre indicadores de sustentabilidad ambiental.	X			Generalmente actividad reservada a nivel nacional.
- Desarrollo de sistemas de información geográfica y otras tecnologías basadas en la informática.	X	X	X	Actividad que se realiza independiente o concurrentemente.
- Instalación y operación de redes de medición y calidad ambiental.	X	X		Actividad que se realiza independiente o concurrentemente.
• Planificación ambiental y ordenación territorial.	X	X	X	Competencia concurrente a diversas escalas territoriales.
- Elaboración de balances: demandas-disponibilidad de recursos naturales.	X			Generalmente reservada a la planificación nacional.
- Preparación de planes ambientales y de ordenación territorial a diversas escalas geográficas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Realización de estudios prospectivos.	X			Generalmente reservada a nivel nacional.
- Propuesta de instrumentos legales, económicos y fiscales para la formulación e instrumentación de políticas y planes ambientales y de ordenación del territorio.	X	X	X	Competencias concurrentes; orientados por marcos jurídicos nacionales.
- Creación de áreas sujetas a régimen de administración especial.	X			Competencia generalmente reservada al nivel nacional.
• Administración Ambiental y de los Recursos Naturales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Evaluación de estudios de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.	X	X		Se realiza generalmente a nivel nacional, pero puede hacerse subnacional.
- Otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la localización y afectación de recursos por proyectos o actividades susceptibles de dañar el medio ambiente.	X	X	X	Competencias concurrentes que deben coordinarse.
- Administración de áreas protegidas.	X	X		Actividad que se realiza preferentemente a nivel nacional.
- Programas de agua potable y alcantarillado.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Programas de restauración de ecosistemas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Programas de creación de mercados para el cobro y pago de servicios ecológicos (producción de agua, conservación de diversidad, captación de CO ₂ y provisión de servicios recreacionales entre otros).	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Construcción de obras de infraestructura para el manejo de recursos naturales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Programas de recolección y disposición de		X	X	En la mayoría de los países,

desechos sólidos y peligrosos.				estos servicios están descentralizados a nivel local.
• Vigilancia, control y seguimiento.	X	X	X	Competencias concurrentes que deben coordinarse.
- Guardería ambiental.	X			Competencia generalmente reservada al nivel nacional.
- Control de incendios forestales.		X	X	Competencias del nivel subnacional y local.
- Seguimiento de planes de gestión ambiental de proyectos de desarrollo.	X	X		Competencias concurrentes.
- Vigilancia, control y seguimiento de los planes ambientales y de ordenación del territorio.	X	X		Competencias concurrentes.
- Biocomercio.	X			Actividad regulada a nivel nacional.
- Disposición de efluentes y desechos contaminantes.	X	X	X	Actividad concurrente.
- Aplicación del régimen sancionatorio, administrativo y penal para delitos ecológicos.	X	X	X	Competencia concurrente para instruir expedientes.
- Registro de actividades susceptibles de degradar el ambiente.	X			Actividad reservada generalmente al nivel nacional.
• Educación ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Diseño de programas de educación ambiental.	X	X		Competencias concurrentes.
- Campañas de concienciación ciudadana en materia ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Sondeos de opinión sobre la gestión ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.
• Manejo de conocimiento y desarrollo de capacidades.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Documentación de buenas prácticas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Divulgación de buenas prácticas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Desarrollo de capacidades y preparación de cuadros para la gestión ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.

Fuente: elaboración propia.

En este contexto, debe hacerse notar que la transferencia de competencias a las diferentes instancias territoriales generalmente no supone el total desprendimiento de las mismas de la instancia nacional o subnacional. Una situación que se aprecia comúnmente es la de establecer las llamadas competencias concurrentes, esto es, el asignársele la misma competencia a diferentes instancias territoriales, lo cual fuerza el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas para su instrumentación.

6. ¿Qué estrategias se proponen para instrumentar la descentralización de la gestión ambiental?

Dado el alcance del proceso de descentralización de la gestión ambiental, es conveniente considerar una gama de diferentes estrategias para lograr el fin que se persigue. Un trabajo exhaustivo en este sentido, aunque conveniente, rebasa el alcance de este artículo. Por ello, a continuación se presenta, en forma somera, una exposición sobre el contenido y alcance de las principales estrategias que se considera necesario instrumentar dentro de un proceso de descentralización de la gestión ambiental.

Estrategia política

Seguramente que la estrategia política para acometer la descentralización de la gestión ambiental es una de las más complicadas, dada la multiplicidad de actores que deben ser convencidos de sus ventajas.

Esto pasa por lograr la aceptación de las autoridades y cuadros técnicos y administrativos, y del ente nacional rector que será sujeto de la descentralización. Ellos deben ser convencidos de los beneficios que para la gestión ambiental, en su más amplia acepción, representa la descentralización y de la conveniencia de poner éstos por encima de intereses subalternos de carácter burocrático.

Sin este convencimiento previo, el proceso puede estar condenado al fracaso o, en el mejor de los casos, a ser adelantado sólo parcialmente, con desgano, y dentro de una tendencia a destacar los obstáculos sobre las ventajas. Ese convencimiento debe considerar dos aspectos relevantes. En primer lugar, disponer de los estudios que muestren la forma en que ha de instrumentarse el proceso de descentralización, así como las fortalezas-oportunidades y debilidades-amenazas que él ofrece. Segundo, que se cuente con la voluntad política de las más altas autoridades del ente nacional ambiental para acometer su propia descentralización y que éstas, a su vez, tengan el respaldo de las instancias superiores del gobierno para tal iniciativa.

Los otros actores clave que deben ser ganados a la causa de la descentralización son las instancias territoriales receptoras de las competencias a ser transferidas, sean éstas las de nivel subnacional (gobiernos regionales, estatales, provinciales o departamentales, según sea el caso), o las instancias locales de los gobiernos municipales, cantonales, parroquiales, etc.

Como no suele haber uniformidad en la capacidad de los entes receptores para recibir las competencias transferidas, no puede descartarse la opción de descentralizar en una forma diferenciada, comenzándose por aquellas instancias territoriales que se consideran más preparadas, para luego a lo largo del tiempo adelantar el fortalecimiento institucional de las restantes.

En cualquier caso, la estrategia política debe considerar como estímulo para la descentralización, el ofrecimiento de programas de fortalecimiento institucional y la transferencia de recursos financieros, o la posibilidad de arbitrarlos a través de una estrategia financiera autónoma. Sobre este último punto se volverá más adelante.

Finalmente, resulta indispensable incorporar al proceso a la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y el sector privado en general como elemento coadyuvante del proceso. A todos estos actores conviene tomarlos activamente en consideración, haciéndoles ver los beneficios que para sus diferentes intereses pueden derivarse de la descentralización de la gestión ambiental.

Estrategia legal

La estrategia legal a instrumentar debe partir del análisis del ordenamiento jurídico existente en cada país. El que se trate de un Estado federal o unitario, representa diferencias importantes que deben ser tomadas en consideración.

En este campo, cabrá formularse interrogantes del siguiente tenor: ¿cuáles son las competencias que asigna la Constitución Nacional a las diferentes instancias territoriales?; ¿qué disposiciones constitucionales hay sobre procesos de descentralización?; ¿existen leyes orgánicas o especiales que desarrollan las competencias ambientales establecidas por la Constitución Nacional?; ¿existen leyes que regulan los procesos de descentralización? Estos y muchos otros interrogantes deben ser respondidos durante la fase de diseño de la estrategia legal. Dicha estrategia ha de considerar la situación jurídica de partida; los cambios, si es que son necesarios, que hay que introducir en el ordenamiento legal existente o los nuevos instrumentos que deben aprobarse en ese sentido. El uso de instrumentos económicos y fiscales debiera ser considerado en esta instancia como una herramienta para apoyar la gestión ambiental y mejorar la eficiencia en la aplicación de la reglamentación ambiental.

En síntesis, es indispensable esbozar una estrategia que aporte la fundamentación legal del proceso de descentralización de la gestión ambiental a realizarse.

Estrategia administrativa

Esta estrategia ha de tener su base y contenido alineados con los mejores criterios de las ciencias gerenciales. Se trata, entre otros aspectos, de definir las directrices que habrán de seguirse durante el proceso de reorganización administrativa del ente a descentralizarse; las etapas de instrumentación del proceso; el diseño organizacional de las unidades receptoras de las competencias a descentralizar en las diferentes instancias territoriales; la elaboración de manuales de funciones para dichas unidades y otros temas necesarios para que la transición administrativa de la gestión ambiental se logre sin trauma ni pérdida de gobernabilidad.

Estrategia financiera

El funcionamiento financiero de la estructura descentralizada de gestión ambiental constituye un aspecto que demanda la más alta atención, pues el mismo suele constituir un punto débil del proceso. En efecto, esta gestión demanda recursos financieros sin cuya disponibilidad la iniciativa descentralizadora puede quedar vacía de contenido, limitada a ser una expresión de buenas intenciones, sin ninguna consecuencia real para el mejoramiento ambiental.

Esta problemática plantea la necesidad de resolver interrogantes del siguiente tenor: ¿de dónde provendrán los recursos que permitirán el funcionamiento de las unidades descentralizadas?; ¿habrá transferencia de recursos del presupuesto nacional o federal para esos fines?; ¿qué posibilidad existe de desarrollar mercados para servicios ecológicos generados por ciertos ecosistemas, entre otros?

En este contexto cabe considerar también la posibilidad de crear fondos de financiamiento que puedan dar asistencia a los entes descentralizados.

Estrategias tecnológicas

La gestión ambiental es exigente en materia de recursos tecnológicos. La investigación del entorno, el control y seguimiento de los planes de gestión ambiental de los proyectos de desarrollo, la planificación ambiental y la ordenación del territorio, el manejo de las áreas protegidas, son todas actividades que requieren de un instrumental tecnológico actualizado.

No cabe concebir una gestión ambiental efectiva sin contar con recursos informáticos que permitan el manejo de amplias bases de datos debidamente georreferenciadas. Dichas bases deben estar, además, interconectadas de manera de poder transferir información para atender situaciones ambientales que ocurren sobre espacios territoriales que comprendan varias unidades de gestión.

De esto se desprende la necesidad de que el proceso de descentralización de la gestión ambiental vaya presidido también del diseño de una estrategia de instrumentación tecnológica. A ello va asociada la necesidad de disponer de los recursos financieros y humanos requeridos.

Estrategia de dotación de recursos humanos

El reto más importante que enfrenta la descentralización de la gestión ambiental en la región, es el de contar con recursos humanos suficientemente capacitados en las nuevas unidades que se establezcan en las diferentes instancias territoriales. En muchos casos, la carencia de esos recursos hace prácticamente imposible el cometido, en circunstancias en que su entrenamiento o especialización técnica no puede improvisarse.

La estrategia de dotación de recursos humanos debe plantearse iniciativas tales como: establecimiento de perfiles profesionales de los equipos mínimos requeridos en las unidades de gestión ambiental; programas de inducción y preparación, sobre la marcha, de los equipos técnicos demandados; asociaciones estratégicas con instituciones académicas (universidades e institutos tecnológicos a nivel subnacional y local) y otros centros de excelencia para apoyar la formación y entrenamiento de los profesionales necesarios y la transferencia del nivel central de recursos humanos capacitados a las unidades descentralizadas, entre otras iniciativas.

Estrategia de participación e información

Es muy importante que desde el principio del proceso de descentralización de la gestión ambiental se diseñen los mecanismos e instancias de participación de los actores clave, de manera que la empresa marche acompañada del consenso social necesario. No está de más recalcar el papel relevante que pueden jugar diferentes actores de las diversas instancias territoriales en crear un clima favorable al proceso. Esto es especialmente importante al nivel local, donde se busca un mayor involucramiento de la sociedad civil en la gestión para lograr la gobernanza ambiental.

Por supuesto, lograr este cometido requiere el desarrollo de una estrategia informativa a través de los medios de comunicación social, pero también el acercamiento directo a ciertos actores clave: organizaciones de la sociedad civil, cámaras de comercio y producción, instituciones académicas y entes públicos, de alguna manera involucrados en la gestión ambiental.

7. ¿Cuál es el papel de la sociedad civil y en particular de las ONG en la gestión ambiental descentralizada?

Al principio se ha expuesto que la gestión ambiental es una responsabilidad de toda la sociedad. Dentro de este espíritu, cabe considerar el papel relevante que han de desempeñar las organizaciones de la sociedad civil.

La descentralización, en su esencia, es un proceso de reestructuración y redistribución de las instancias donde se toman decisiones. Descentralizar la gestión ambiental implica que la toma de decisiones inherentes a las diferentes actividades propias del ciclo de dicha gestión se tomen a nivel de las instancias territoriales que reciben las competencias reasignadas. Un papel fundamental de la sociedad civil es participar en ese proceso de toma de decisiones a través de sus organizaciones. En este sentido, es esencial que los actores clave perciban que realmente están participando en la toma de decisiones.

Lo anterior implica el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en decisiones relacionadas con la formulación de políticas y estrategias ambientales; con los programas de investigación del entorno; la planificación ambiental y la ordenación territorial; la administración ambiental y de los recursos naturales; la vigilancia, control y seguimiento; con los programas de educación ambiental; y el manejo de conocimientos y desarrollo de capacidades.

El proceso de descentralización de la gestión ambiental debe prever, según el mismo se realice en las instancias subnacionales o locales, lo siguiente:

- Instituciones y mecanismos para la participación, de acuerdo con cada actividad del ciclo de gestión ambiental. Por ejemplo, la institución y mecanismo que se promoverá para inducir la participación de la sociedad civil en la ordenación territorial o en los programas de educación ambiental.
- Identificación de los actores clave en cada instancia, que sean relevantes a las diferentes actividades. Éste suele constituir el primer paso para lograr el involucramiento de las organizaciones no gubernamentales y de base en las diferentes actividades del ciclo de gestión ambiental. Por ejemplo, el desarrollo de mapas de actores clave que deben participar en la formulación de políticas y estrategias ambientales subnacionales o locales, según sea el caso.
- Medidas que deben instrumentarse para motivar la participación de la sociedad civil, de acuerdo con las diferentes actividades del ciclo de gestión ambiental.
- Amplia información a la sociedad civil, a través de los canales apropiados, sobre el alcance y marcha de la gestión ambiental y en particular sobre los logros obtenidos con participación de sus actores relevantes.

En este contexto, es especialmente valiosa la presentación de informes de gestión a los diferentes niveles, que permitan someter al análisis y discusión pública tanto los resultados obtenidos como los recursos empleados. Hay que tener siempre en cuenta que uno de los atributos de la descentralización es el de promover la mayor transparencia en el trato de los asuntos públicos.

8. ¿La descentralización de la gestión ambiental exige provisiones financieras especiales?

Antes se señaló que satisfacer las necesidades financieras de la descentralización suele constituir uno de los aspectos relevantes para que se cumpla exitosamente el proceso. Han existido situaciones en que la transferencia de competencias desde el ente central a los niveles subnacional y local no ha ido acompañada de la reasignación de partidas presupuestarias, y ello ha imposibilitado alcanzar los objetivos genéricos que se persiguen.

La descentralización ha de ser también vista como la oportunidad de hacer una mejor redistribución territorial de los recursos económicos y financieros de la sociedad, y de los costos y beneficios generados por la gestión ambiental, a la vez que potencia el desarrollo de las instancias subnacionales o locales. Por ello, el proceso no puede limitarse a la reasignación de partidas presupuestarias correspondientes al nivel central, sino que los recursos financieros de las entidades subnacionales y locales, así como las posibilidades que las mismas tienen de generar recursos, deben utilizarse lo más posible dentro de ellas. Ello, además, con el fin de que la descentralización, a través del desarrollo económico inducido, potencie la generación de recursos financieros adicionales y amplíe la prestación de servicios públicos a las instancias territoriales.

Es desde esta perspectiva que la gestión ambiental descentralizada debe atender como cuestión prioritaria la generación de recursos propios a través de la implementación de diversos instrumentos económicos. En el Cuadro N° 5 se incluye un muestrario de dichos instrumentos, que no es obviamente exhaustivo.

De esta manera, además de los recursos presupuestarios correspondientes a cada entidad, o de los que pueden provenir de los niveles subnacionales o nacionales, es posible conseguir financiación adicional generada por la propia gestión ambiental.

Cuadro N° 5
Instrumentos para ampliar la financiación y mejorar la eficiencia de la gestión ambiental descentralizada

INSTRUMENTOS	COMENTARIOS
1. Instrumentos fiscales: <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos a actividades productivas susceptibles de degradar el ambiente. • Impuestos a los combustibles. • Tasas por extracción o uso de recursos naturales renovables y no renovables (terrestres y acuáticos). • Tasas a la descarga de efluentes líquidos y gaseosos. 	Se requiere que los niveles subnacionales y locales tengan asignada esta competencia. Dentro del principio de que “el que contamina paga”. Recursos forestales, fauna, mineros, hidrocarburos, etc. Dentro del principio de que “el que contamina paga”.
2. Pago por servicios ambientales: <ul style="list-style-type: none"> • Suministro de agua potable y alcantarillado. • Recolección y disposición de desechos sólidos. • Suministro de agua para riego. • Recolección y disposición de desechos tóxicos y peligrosos. • Limpieza de áreas públicas. • Suministro de información ambiental. • Procesamiento y otorgamiento de autorizaciones ambientales. 	Servicios generalmente descentralizados a nivel local. Servicios generalmente descentralizados a nivel local. Servicios especiales asociados a la existencia de complejos industriales. Limpieza de calles, aceras y plazas. Información de suelos, hidrológica, meteorológica, etc. Permisos y licencias para proyectos de desarrollo.
3. Pago por servicios ecológicos: <ul style="list-style-type: none"> • Producción de agua para consumo humano, riego, hidroelectricidad, uso industrial. • Uso de áreas recreativas dentro de áreas bajo protección especial (parques nacionales). • Uso recreativo de áreas naturales y recursos escénicos (playas, lagos, montañas). 	Se aplica tanto a parques urbanos, suburbanos y nacionales.

<ul style="list-style-type: none"> • Captación de carbono. • Conservación de la biodiversidad. <p>4. Sanción de delitos ecológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobro de multas por delitos ecológicos sancionables administrativamente. • Cobro de otras sanciones pecuniarias por delitos ecológicos sancionables penalmente. • Decomiso y remate de recursos naturales extraídos ilegalmente. <p>5. Creación de fondos para la financiación de la gestión ambiental descentralizada.</p>	<p>Madera y recursos mineros metálicos y no metálicos. También de especies vegetales y animales sujetos a régimen de permisiones o veda.</p> <p>Instituciones nacionales o subnacionales que pueden contribuir a fortalecer la financiación de proyectos ambientales.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia.

Cuando la descentralización constituye una política nacional a la cual se le ha concedido especial prioridad, se registran experiencias diversas para fortalecer la base de financiación del proceso. Cabe destacar, por ejemplo, la creación de Fondos Financieros Públicos para la Descentralización, cuyo propósito es arbitrar recursos adicionales para apoyar proyectos descentralizadores. Ésta puede ser una posibilidad a considerar en el caso de la gestión ambiental. En la región hay buenas experiencias en la creación de fondos fiduciarios para apoyar la gestión ambiental al nivel local.

Otros ejemplos orientados en la misma dirección, han sido el establecimiento de impuestos especiales canalizables a los fines antes señalados. También la devolución a los entes territoriales de alcúotas provenientes de la recaudación fiscal por el aprovechamiento de recursos naturales ubicados dentro de la entidad.

9. ¿Son necesarios los programas de fortalecimiento institucional y de manejo de conocimiento para el éxito de la descentralización de la gestión ambiental?

La creación de nuevas unidades de gestión ambiental descentralizadas exige concomitantemente de la instrumentación de programas de fortalecimiento institucional. Tales programas deberán ir orientados sobre todo al establecimiento e implementación del diseño organizacional apropiado; la elaboración de los instrumentos reglamentarios y de incentivos para la gestión ambiental; dotación de las plataformas tecnológicas requeridas; elaboración de los manuales de procedimientos administrativos, y la preparación de los cuadros de funcionarios capacitados, entre otras cuestiones.

El Manejo de Conocimiento, entendido como un proceso que apoya a la organización en su necesidad de adaptarse, sobrevivir y mantener su competitividad en un ambiente de cambios continuos, y que va más allá del manejo de información y el desarrollo de sistemas de informática, centrándose en la capacidad de innovación y el conocimiento de los individuos tanto dentro como fuera de la organización, puede ser muy útil al emprender un proceso de descentralización.

A la preparación de los cuadros administrativos se le debe prestar especial atención, pues la experiencia demuestra que cuando dichos cuadros están bien formados, muchas de las otras carencias pueden subsanarse sobre la marcha. En efecto, está reseñado, como ya se dijo, que uno de los puntos álgidos de los procesos de descentralización de la gestión ambiental, especialmente en los niveles locales, lo constituye la debilidad de los cuadros profesionales y técnicos que pueden encontrarse en esas instancias.

Es justo reconocer, sin embargo, que este aspecto tiene en la actualidad numerosas excepciones. En efecto, en diferentes países de América Latina y el Caribe existen entidades a nivel subnacional o local que, por su estadio de desarrollo, por el efecto de la urbanización y por la industrialización y la presencia de diversas instituciones académicas a los niveles subnacionales y local, entre otros factores, disponen de cuadros profesionales y técnicos bien formados para cumplir las actividades propias de la gestión ambiental. Lamentablemente esta situación no es generalizable y por eso el déficit de recursos

de esta naturaleza hace que los programas de fortalecimiento institucional deban atender esta situación con carácter prioritario.

En todo caso se desea resaltar la importancia de los programas de fortalecimiento institucional para el éxito de la descentralización de la gestión ambiental. La formulación e instrumentación de este tipo de programas debe constituir una preocupación de los entes centrales de gestión ambiental. Ellos deben liderizar la atención de este aspecto, aunque su instrumentación corresponda a los entes descentralizados. Dentro de este espíritu es conveniente la formulación de programas nacionales de fortalecimiento institucional, identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas, y la transferencia de conocimiento, que, con el apoyo de los organismos de asistencia financiera y técnica internacional, pueden beneficiar a las unidades descentralizadas de gestión ambiental. En este asunto existen buenas experiencias en la región.

10. ¿La necesidad de actuar con una visión global en la gestión ambiental, es opuesta a la descentralización?

La gestión ambiental no puede sectorizarse espacialmente. Ella es una sola, porque el planeta constituye un ecosistema único. Los diferentes componentes de ese ecosistema: la atmósfera, los océanos y los mares, la tierra con sus bosques, praderas y desiertos, asiento de todas las especies biológicas, funcionan interconectadamente, y su gestión ambiental, aunque sectorizable territorialmente con fines administrativos, a la postre demanda considerar ámbitos más amplios.

La comprensión del funcionamiento ecosistémico y la identificación de problemas ecológicos globales, que se originan por la acumulación de impactos locales, con efectos sobre ámbitos amplios, hacen inconveniente constreñir la gestión ambiental a pequeñas unidades geográficas. Esta línea de razonamiento parecería ser contraria a la descentralización de la gestión ambiental. Sin embargo, esa no es la conclusión correcta. Lo apropiado es tener presente que dicha gestión, bien que se realice al nivel subnacional o local, debe vincularse a través de la coordinación administrativa y los sistemas de información, con ámbitos más amplios, como el nacional y en última instancia el global.

Por otra parte, se ha dicho, justificadamente, que hay que pensar globalmente y actuar localmente, pues es a este último nivel donde ocurren la mayor parte de los impactos ambientales que deben ser manejados a través de la gestión en referencia.

Durante las últimas décadas, los países han intentado una aproximación a la gestión ecosistémica global mediante la aprobación e instrumentación de diferentes convenciones internacionales. Es el caso, por ejemplo, de las convenciones para la Protección de la Capa de Ozono (1985), Cambio Climático (1992) y Diversidad Biológica (1992), entre otras, que buscan restablecer o proteger equilibrios que comprometen el funcionamiento de los ecosistemas del planeta. Sin embargo, en cada caso, dichas convenciones demandan acometer acciones y medidas referenciadas a los niveles nacionales, subnacionales o locales, según sea pertinente, siendo difícil o imposible a veces, discriminar sus beneficios y costos en cada uno de estos ámbitos.

En síntesis, puede decirse que la gestión ambiental se beneficia y se hace más eficiente y efectiva cuando se descentraliza para acercarse más a los escenarios donde se localiza la gente y se causan los desequilibrios ecológicos. Pero, a la vez, dicha descentralización debe efectuarse sin perder la visión nacional y global al instrumentar la gestión ambiental.

Reflexiones finales

Como conclusión al esbozo del marco conceptual anteriormente expuesto, conviene formular algunas consideraciones.

Se han dibujado los trazos gruesos de un proceso político y administrativo que, por la diversidad de factores condicionantes, lleva implícito cierta complejidad. El propósito de este marco conceptual es exponer ciertas líneas consideradas fundamentales y servir de hoja de ruta general a dicho proceso, señalando sus hitos más relevantes. Ello no agota, por supuesto, la posibilidad de profundizar en cada

uno de sus aspectos relevantes y, en tal sentido, existe abundante bibliografía, a la cual deben remitirse los interesados.

La descentralización de la gestión ambiental, como se expuso inicialmente, es un proceso relativamente reciente y novedoso en la región. De allí que se carezca de una perspectiva histórica suficiente para hacer su evaluación integral. Sin embargo, es conveniente destacar que aunque su instrumentación se ha realizado mayormente durante las pasadas dos décadas con cierta lentitud, se están registrando numerosas experiencias exitosas que indican la dinámica con que tiende a desarrollarse el proceso.

Pensando positivamente, puede anticiparse que dichos avances son manifestaciones de un movimiento mucho más amplio orientado a perfeccionar el ejercicio de la democracia, en cumplimiento de una agenda social no realizada plenamente en la región.

Bibliografía

- BID (1997), *Economic and Social Progress in Latin America: Latin America after a Decade of Reform. 1997 Report*, Washington, BID.
- _____ (2001), *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean*, Washington, BID.
- Gabaldón, A. J. (1994), “Democracia y descentralización”, en *Encuentro y alternativas: Venezuela 1994*, Caracas, Encuentro Nacional de la Sociedad Civil.
- _____ (1995), “Desarrollo sostenible y reforma del Estado”, documento presentado en el Primer Foro del Ajusco: Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, El Colegio de México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México.
- García Coll, J. (1995), “Estrategias para la descentralización de la gestión ambiental hacia municipios metropolitanos”, documento presentado en el Foro Nacional sobre Gestión Ambiental en Municipios Metropolitanos, Instituto Nacional de Ecología, México.
- Gobierno de Honduras (2001), *Estrategia nacional de desarrollo sostenible*, Tegucigalpa, Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible; Proyecto de Apoyo a la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales; Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible; OEA; PNUD.
- Rodríguez, B. M. (1998), *La reforma ambiental en Colombia*, Bogotá, Fundación FES; Tercer Mundo.
- Rodríguez, M. y Espinoza, G. (2002), *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*, Washington, BID.
- SEMARNAP (2000), *La gestión ambiental en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Hacia una mayor calidad de la regulación. La reforma reguladora *

Patricia Bachiller

Introducción

Tradicionalmente, las empresas públicas han perseguido no sólo el beneficio económico y contable sino también un beneficio social, sin necesidad de prestar tanta atención a la cuenta de resultados como las empresas privadas. Incluso, en ocasiones, han estado en posición de establecer el precio de sus servicios por debajo de los costes, impidiendo la entrada de nuevos competidores y generando con esta práctica, paradójicamente, un efecto negativo en el bienestar social. Tras la privatización, las empresas que operan en mercados con infraestructuras de red han seguido manteniendo posiciones monopolistas en el mercado (Shleifer, 2005). Para evitar, en la medida de lo posible, que esto ocurra, los reguladores han adoptado un amplio rango de regímenes diseñados en función de la situación de liberalización del sector¹ para cubrir todos los escenarios posibles y restringir el comportamiento de las empresas, protegiendo a los consumidores de posibles abusos y evitando que estas compañías establezcan un precio excesivo.

Con la regulación de empresas de servicios públicos, los gobiernos pretenden establecer requisitos a estas compañías para disminuir los fallos de mercado controlando los precios y la producción, mejorando el acceso a los servicios y creando incentivos para incrementar la inversión y la innovación en el sector. Según la OCDE (2002), los objetivos de las normas reguladoras consisten en impulsar el desarrollo económico y el bienestar social y del consumidor fomentando la entrada en el mercado, la innovación y la competencia, y promoviendo la competitividad; controlar los costes de regulación que tienen que soportar las empresas para cumplir con la legislación y mejorar la eficiencia productiva; reforzar la responsabilidad y eficacia del sector público a través de reformas en la gestión pública; y mejorar las normas y la democracia con reformas legales, que incluyen el mayor acceso a información sobre regulación. En línea con estas ideas y en un sentido más amplio, esta organización se refiere al *gobierno regulador* como un concepto que forma parte del gobierno democrático, cuyas funciones no sólo comprenden el diseño y la implementación de los instrumentos de regulación, sino que también engloban términos más amplios como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia, la adaptabilidad y la coherencia.

Los Estados buscan promover la competencia evitando la segmentación de los mercados, así como proteger los intereses de los consumidores y vigilar que las empresas ofrezcan un servicio universal. Otra situación que se desea evitar mediante la regulación es el posible abuso de posición dominante o las excesivas concentraciones que pueden llevar a cabo las empresas previamente monopolistas una vez se hayan liberalizado los sectores, porque estas prácticas restrictivas privan a los consumidores de los beneficios que resultan de la supresión de los monopolios (Paramio, 2002).

No obstante, todavía perduran fallos que impiden que los mercados sean eficientes y que hacen necesario llevar a cabo una reforma regulatoria y una evaluación continua de los sistemas reguladores. A diferencia del término desregulación, que hace referencia a la disminución de la intervención del Estado en los mercados, los gobiernos deben llevar a cabo una re-regulación para responder a los cambios que en ellos acontecen, a pesar de la dificultad que conlleva crear políticas reguladoras propias ante un entorno cada vez más globalizado (Peters, 2007).

Recibido: 21-01-2009. Aceptado: 07-06-2009.

* Agradecimientos: Este estudio ha sido llevado a cabo con la financiación del proyecto del Plan Nacional de I+D del Ministerio de Educación y Ciencia mediante el proyecto de investigación SEJ2007-62215-ECON-FEDER.

1. La reforma reguladora como mecanismo de mejora de la calidad reguladora

Tradicionalmente, las empresas de servicios públicos han operado en monopolios protegidos e integrados verticalmente, donde la regulación era relativamente simple, ya que sólo era necesario fijar los precios finales (Newbery, 1997). Sin embargo, con la liberalización surgen competidores y las empresas que poseen la red (conductos de gas o red de electricidad) se diferencian de aquéllas que realizan servicios de suministro (generación o producción de gas). Ante este nuevo escenario, el objetivo de las medidas competitivas es mantener un equilibrio, evitando que la liberalización se traduzca en una elección de las actividades más rentables por parte de las empresas que entran en estos mercados, en detrimento de los servicios públicos, e impidiendo que las empresas utilicen su posición privilegiada en perjuicio de sus competidores.

Con independencia del sistema regulatorio impuesto por los organismos reguladores, pueden surgir problemas de información asimétrica entre las empresas reguladas y el ente regulador. Como este último no conoce *a priori* el nivel de costes o el crecimiento de la demanda, aparecen problemas de asimetría de la información con la empresa que pueden generar ineficiencias (Laffont y Tirole, 1993; Vogelsang, 2001; Dassler ...[et al], 2006), puesto que la compañía regulada tiene información sobre sus costes y actuará de forma eficiente solamente si tiene incentivos para hacerlo. Este problema regulatorio crea la necesidad de llevar a cabo revisiones periódicas de la regulación impuesta por los gobiernos. Además, los cambios acontecidos en la década pasada en términos de incremento en la demanda de nuevos servicios, desarrollo de las nuevas tecnologías, interdependencias en los mercados globales, evolución hacia una economía de servicios, y fallos políticos asociados con la liberalización y regulación de los mercados, han provocado una reforma reguladora (OCDE, 2002). La calidad reguladora² es esencial en la actividad económica y en la eficacia de los gobiernos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y su importancia está aumentando porque las reglas se internacionalizan y las regulaciones nacionales afectan el sistema de comercio mundial.

Es por ello que hay que mejorar la calidad de la regulación gubernamental y evitar los problemas que pueden derivar de la complejidad de controlar la cantidad y la calidad de la regulación y tomar una acción correctiva a tiempo. Dichos problemas son:

- incertidumbre sobre las consecuencias de la acción reguladora y falta de capacidad de los gobiernos para coordinar y planear sus políticas reguladoras;
- derechos adquiridos por determinados grupos de interés que han podido establecer regulaciones que les beneficia y bloquear la reforma, siendo la falta de transparencia un problema relevante;
- estructuras de incentivos dentro de la burocracia reguladora que no han impulsado un criterio regulador eficaz y que en ocasiones han favorecido a una minoría, con una visión de corto plazo, persiguiendo objetivos limitados, y aplicando controles tradicionales frente a enfoques novedosos y flexibles;
- regulación que puede llegar a ser inadecuada si no se revisa y se actualiza en función de los cambios económicos y sociales del entorno;
- emisión de normas reguladoras simbólicas y poco prácticas, problema que se agrava por la falta de *post*-evaluación de la eficacia reguladora; y
- complejidad de leyes, normas y formalidades administrativas por el incremento en los poderes reguladores a niveles sub-nacionales y supra-nacionales, que dan lugar a normas excesivas y, en ocasiones, conflictivas.

Para llevar a cabo la reforma reguladora y solucionar estos problemas, la OCDE emitió en 1997 siete principios básicos, los cuales sirven de guía para que los Estados miembros mejoren las políticas reguladoras y refuercen la apertura del mercado promoviendo la competencia. Posteriormente, en 2004, se realizó una revisión de las experiencias de 20 países para actualizar estos principios y afrontar los cambios necesarios en los mercados (Tabla 1).

Tabla 1
Principios básicos de la reforma reguladora

1. Adoptar a nivel político los programas de la reforma reguladora que establecen objetivos claros y marcos para su implementación.
2. Calcular el impacto de las regulaciones de manera sistemática para asegurar que se cumplen sus objetivos con eficacia en un entorno económico y social cambiante y complejo.
3. Asegurar que las regulaciones, las instituciones reguladoras encargadas de su implementación y los procesos normativos son transparentes y no discriminatorios.
4. Revisar y reforzar en los casos en que sea necesario el alcance, la efectividad y la normativa de defensa de la competencia.
5. Diseñar la regulación económica en todos los sectores para estimular la competencia y la eficiencia, y eliminarla posteriormente donde no exista clara evidencia de que dicha regulación es la mejor manera de servir al interés público.
6. Eliminar las barreras reguladoras innecesarias al comercio y la inversión a través de una liberalización continua y fomentando la apertura del mercado mediante el proceso normativo, reforzando la eficiencia económica y la competencia.
7. Identificar las conexiones con otros objetivos políticos y desarrollar políticas que permitan alcanzarlos para apoyar esta reforma.

Fuente: adaptado de la OCDE (2004).

Con estas recomendaciones se pretende implantar una regulación que estimule la actividad económica y permita alcanzar niveles de desarrollo más elevados. En concreto, los gobiernos tienen la tarea de modernizar las leyes, reglas y otros instrumentos vigentes desde hace décadas, y respecto de los cuales los entes reguladores no han rendido cuentas sobre su rendimiento o proceso de actualización de la regulación. El siguiente paso es controlar la creación de nuevas normas para no incrementar el volumen y el coste regulador, es decir, evitar la llamada “inflación reguladora”, que opera en perjuicio del desarrollo económico y erosiona la efectividad de las regulaciones. Para ello, el Estado debe desarrollar las capacidades de las instituciones reguladoras, tales como los ministerios, las agencias centrales, el parlamento y los consejos administrativos, y crear procedimientos de consulta para implementar una política eficaz (Jacobs y Astrakham, 2006). En línea con esto, Armstrong y Sappington (2005) afirman que una de las funciones del regulador es inducir a la empresa a usar su información privilegiada para perseguir objetivos sociales y a favor de los consumidores, en lugar de hacerlo en su propio interés.

La dificultad para revisar una regulación, transformar un régimen regulador y sus instituciones o mejorar el proceso por el cual se crea la regulación es que tales cambios conllevan altos costes que pueden disminuir los beneficios potenciales (Kellermann ...[et al], 1998; Shapiro, 2007). Por ello, el papel de los gobiernos consiste en intensificar las ventajas generadas por una reforma de este tipo y minimizar los posibles costes en que se incurre. En la Tabla 2 se exponen los beneficios, costes y factores necesarios de la reforma reguladora partiendo de la base establecida por la OCDE.

Tabla 2
Beneficios, costes y factores necesarios para una reforma exitosa

Beneficios	Costes	Factores para una reforma exitosa
<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento económico. - Mejora de la competitividad. - Mayor inversión nacional y extranjera. - Fomento de la innovación. - Mayores oportunidades de comercio e inversión. - Expansión de las actividades del sector privado. - Incremento de la productividad y reducción de precios. - Aumento de la competencia sin descuidar la calidad del servicio. - Reducción de los costes de negocio. - Creación y difusión de nuevos productos. - Objetivos públicos (protección del consumidor, mayor calidad medioambiental). 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor dificultad por parte de los Estados para regular. - Costes por demora e incertidumbre en la regulación. - Pérdida de empleo en sectores con baja productividad y eficiencia. - Oposición por parte de quienes tienen derechos adquiridos. - Reducción de los ingresos del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno macroeconómico adecuado. - Voluntad y liderazgo político. - Fomento de la transparencia y de un proceso no discriminatorio. - Acuerdos comerciales a nivel internacional. - Adaptación de las mejores prácticas a las condiciones locales. - Creación de una agencia independiente para la reforma. - Revisión sistemática de las regulaciones. - Diseño e implementación de mecanismos de compensación.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2004).

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en los últimos años por mejorar la calidad reguladora, el conflicto entre eficiencia y equidad, unido a los obstáculos a la competencia, la innovación y el crecimiento que todavía perduran, hacen necesario modificar permanentemente la regulación (Henry ...[et al], 2001; Helm, 2006), dándole un enfoque dinámico para responder a los cambios del entorno. Uno de estos conflictos ha surgido de la privatización de grandes monopolios, ya que la privatización puede aportar beneficios a determinados grupos, como los accionistas, los gestores o el propio Estado, en detrimento del bienestar de los ciudadanos. A su vez, la asimetría de la información o la falta de un flujo de comunicación adecuado entre los gobiernos y los reguladores puede hacer que la empresa privatizada utilice la información sobre sus costes en su propio beneficio y realice políticas anticompetitivas de fijación de precios para evitar la entrada de rivales y de una competencia real en el sector.

Para solucionar estos problemas, los países deben seguir trabajando en la creación de organismos independientes, de técnicas reguladoras para asegurar una competencia justa y de procedimientos que garanticen un servicio universal a todos los ciudadanos.

2. Evaluación *ex-post* de las políticas reguladoras: el Análisis del Impacto de la Regulación

Evitar que una inadecuada regulación debilite la competitividad de las compañías reduciendo las iniciativas empresariales y la innovación e incrementando los costes (Hahn, 2000), con la consiguiente disminución del crecimiento económico, es el objetivo primordial de la implantación de los sistemas que evalúan la calidad de la regulación. La OCDE, en su informe de 2004, provee un marco conceptual que define los tres tipos de evaluaciones posibles de las herramientas e instituciones reguladoras:

a) Pruebas de conformidad. Comprueban que las herramientas reguladoras y el trabajo de las instituciones se aplican de acuerdo con los requerimientos formales dispuestos en las leyes. Esta evaluación genera un indicador del éxito administrativo y su principal ventaja es la transparencia.

b) Pruebas de cumplimiento. Miden la calidad del análisis regulador con el objetivo de evaluar el rendimiento de las instituciones y las herramientas reguladoras respecto a su habilidad para incluir información relevante en el desarrollo del proceso normativo y dotarlo de una mayor calidad.

c) Pruebas de funcionamiento. Evalúan el efecto de las instituciones y herramientas reguladoras sobre la calidad del resultado de la regulación, midiendo también el grado en que ésta se integra al proceso político.

El procedimiento para conocer más sobre la eficiencia y eficacia de la regulación aplicada puede ayudar a los políticos a mejorar los resultados de la misma y a reducir el riesgo de fracaso regulador. Para juzgar la racionalidad reguladora se han desarrollado diversos métodos, como comprobar si la regulación minimiza los costes sociales, maximiza la protección de los ciudadanos, responde a las expectativas de la sociedad o existe un equilibrio entre los costes y beneficios de la regulación (Parker, 2006). De todos estos métodos, el que se aplica con mayor frecuencia es el que analiza si la regulación es beneficiosa para la sociedad, integrando la evaluación del impacto regulador en las fases iniciales del proceso de decisión e incrementando la rendición de cuentas de las acciones reguladoras (Garg y Kabra, 2004; Høj ...[et al], 2007).

Entre los mecanismos que utilizan los gobiernos para promover la calidad reguladora -también llamados herramientas reguladoras- se encuentra el Análisis del Impacto de la Regulación (RIA, por sus siglas en inglés), que ayuda a los gobiernos a desarrollar nuevas regulaciones y a revisar y reformar las existentes.

El RIA es un método de decisión empírico con influencias de otras técnicas, que se basa en la investigación y análisis de los parámetros de la acción del regulador; utiliza fundamentalmente el análisis coste-beneficio (Staiger y Richardson, 1985; NAO, 2001) para asegurar que los beneficios de la acción gubernamental justifican los costes y que se elige la opción que los maximiza.

Este método cuantitativo pretende evaluar los efectos de la regulación y conseguir una base empírica para las decisiones políticas (Radaelli, 2004), proporcionando un sistema de comunicación entre quienes toman las decisiones y el público en general. Este proceso añade transparencia al examinar el impacto potencial de la acción de los gobiernos y comunicar los resultados a quienes toman las decisiones reguladoras. En la Tabla 3 se muestran los objetivos y beneficios del RIA.

Tabla 3
Objetivos y beneficios del RIA

Objetivos	Beneficios
- Justificación: identificación del problema.	- Identificar alternativas a la regulación.
- Consulta: identificar costes y beneficios de la propuesta.	- Entender los costes y beneficios “verdaderos” de las regulaciones.
- Análisis: de los costes, beneficios y alternativas del impacto de las estrategias reguladoras.	- Maximizar los beneficios de la regulación.
- Maximizar los beneficios netos: lograr soluciones que maximicen el bienestar de los ciudadanos.	- Evitar el “fracaso regulador”.
- Coherencia: uso común y realista de los procedimientos administrativos.	- Mejorar el diseño de las regulaciones.
- Rendición de cuentas: comunicación clara a quienes toman las decisiones reguladoras.	- Mejorar el proceso de consulta.
	- Incrementar la rendición de cuentas de los reguladores.
	- Lograr un cambio cultural dentro del gobierno.
	- Reducir el déficit democrático.

Fuente: Ballantine (2001).

Con esta herramienta se evalúa la regulación y se determina si contribuye en la consecución de los objetivos políticos y estratégicos, identificando posibles problemas y analizando si las acciones de los gobiernos están justificadas y son apropiadas. Según Harrington y Morgenstern (2004), una mayor calidad del RIA está relacionada con el logro de propuestas reguladoras más importantes.

Cordova-Novion (2003) destaca las mejores prácticas para conseguir el máximo beneficio del RIA, basadas en la experiencia de los países de la OCDE. La tradición gubernamental de los países, así como las diferencias institucionales, sociales, culturales y legales hacen que el diseño difiera según el país y que el RIA varíe significativamente. En los países anglosajones este método tiene un enfoque más cuantitativo y racional en el proceso de toma de decisiones, mientras que otros países integran el RIA en el proceso regulador como un instrumento más de consenso en la negociación. También es frecuente no realizar exclusivamente un análisis comparativo de los beneficios y los costes de la regulación, sino efectuar estimaciones que utilizan los políticos para negociar la implantación de la regulación (OCDE, 2004).

Las características comunes al RIA de distintos países y los pasos a seguir para llevarlo a cabo son:

- Exposición del problema. El gobierno determina si es necesaria y deseable la intervención o si los problemas de regulación pueden resolverse por medios privados.
- Definición de soluciones alternativas. Se incluyen distintos enfoques reguladores, tales como la adopción de incentivos económicos.
- Determinación de las consecuencias físicas de cada alternativa, incluyendo las consecuencias potenciales no intencionadas, ya que la inversión en determinadas zonas geográficas puede acarrear efectos no deseados en el medio ambiente.
- Evaluación de otros impactos económicos, incluyendo efectos en la competencia, en las pequeñas empresas e implicaciones para el comercio internacional.
- Identificación de ganadores y perdedores dentro de la comunidad para cada una de las posibles alternativas reguladoras.
- Comunicación a los grupos interesados, incluyendo la notificación de la intención de regular, petición de costes, presentación pública de las propuestas reguladoras y consideración de los comentarios recibidos.
- Elección transparente de la alternativa reguladora preferente, con una declaración que la apoye.
- Plan de análisis *ex-post* del resultado de la decisión reguladora. Este plan es necesario para establecer un *benchmark* y medir el rendimiento regulador.

3. Experiencias internacionales sobre la implantación del RIA en países de la OCDE

El RIA ha sido implantado en la mayoría de los países de la OCDE y su diseño en los procesos administrativos difiere entre países y entre áreas de políticas reguladoras (Jacobs, 2004). La Tabla 4 revela el resultado de su implantación en una muestra de países. Podemos afirmar que la difusión del RIA no ha sido homogénea debido a los diferentes tipos de burocracia y a la capacidad de cada gobierno para tratar los conflictos institucionales y los procesos políticos.

En los países en los que existe un proceso regulador poco claro y una limitada experiencia en el análisis económico de la regulación y en los mecanismos de consulta, la introducción del RIA puede considerarse un ejemplo de cambio político (Radaelli, 2005).

En su estudio sobre países en vías de desarrollo, Kirkpatrick ...[et al] (2004) destacan que el RIA sólo se ha introducido parcialmente, pero que se están empezando a aplicar otros modelos de evaluaciones reguladoras para controlar el impacto ambiental y social de las propuestas políticas. Es decir, algunos Estados no han adoptado el RIA en un sentido estricto, sino que han incorporado otras técnicas de evaluación del impacto regulador.

Tabla 4
Experiencia internacional del RIA

País	Resultados
Estados Unidos	País pionero en el programa, con apoyo del Estado. Análisis de los costes y beneficios y alternativas reguladoras de forma más extensa que en otros países. El RIA cubre las regulaciones de las agencias federales, pero no se aplica al proceso parlamentario.
Reino Unido	El país ha emitido una guía donde explica de forma detallada las tareas que deben llevar a cabo los reguladores para estimar los costes y beneficios de la regulación. El papel de los reguladores es ayudar al gobierno a realizar un juicio social y político y analizar los efectos sociales de la regulación.
Suecia	El 37% de los RIA incluye una descripción de alternativas posibles pero sólo la mitad de los RIA cumple sus requerimientos estatutarios. Información de los costes totales reguladores ocurre en torno al 5% de los casos.
Canadá	Sistema basado en la revisión exhaustiva de la regulación y entrevista con los grupos de interés. Los requerimientos del RIA han significado un cambio en el proceso de decisiones. Se pone más atención en las alternativas y los costes y beneficios.
España	Realización de informes sobre la necesidad y oportunidad de las medidas reguladoras y un <i>memorándum</i> económico de los costes estimados.
México	Se involucran los ministerios y las agencias reguladoras. Los resultados ayudan a identificar áreas donde la calidad reguladora es inadecuada. La Comisión de Mejora de la Regulación revisa los borradores de la regulación y el RIA.
Países Bajos	Procedimiento en dos fases, con pruebas más intensivas si el impacto de la regulación se considera más significativo. Se modificó el 17% de las propuestas sujetas al RIA.
Corea del Sur	RIA basado en la autoridad legal. Programa de revisión de la agencia reguladora: opinión de expertos definiendo el objeto, alcance y método de las regulaciones. Emisión posterior de los resultados para una mayor revisión del Comité Regulador.
República Checa	No se ha institucionalizado su uso, pero las Normas Legislativas introducen un marco con los pasos a seguir al preparar las propuestas políticas. Se requiere el análisis del impacto social de las regulaciones. La realización de informes previos proporciona una base importante para la introducción del RIA.
Hungría	Análisis de las circunstancias socio-económicas, de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y efectos esperados de la regulación. Metodología en tres pasos: preparación, análisis y toma de decisiones.
Irlanda	Fase inicial en la que el gobierno incluye un sistema piloto en un número pequeño de departamentos. Posteriormente, el RIA se integra en los procedimientos reguladores. Apoyo a través de iniciativas de promoción, entrenamiento y publicación de guías a seguir.
Australia	Uso generalizado del RIA en la revisión de leyes existentes y en el estudio de las nuevas. Promueve la consulta con los grupos afectados y publica la documentación sobre las opciones posibles.
Francia	En las leyes se ha detallado cómo debe realizarse el RIA, pero en la práctica no han llevado a cabo este proceso.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2002).

Con la implantación del RIA han surgido conflictos de valor y problemas relacionados con temas institucionales, legales, de procedimiento y políticos (OCDE, 2002). La oposición de importantes grupos de interés, como los reguladores que se resisten a los cambios porque disminuyen su poder de

decisión, o los políticos que consideran que el RIA reduce sus acciones, no hacen sencillo implantar este sistema en todos los países (Ballantine, 2001). Autores como Hahn (2000) y Parker (2006) tampoco confían en el RIA, bien porque consideran que no proporciona información suficiente a las agencias reguladoras para tomar decisiones que maximicen la eficiencia de las normas, o porque creen que las decisiones políticas no deben reducirse solamente a números, ya que no siempre son válidos para medir la racionalidad política. A pesar de ello, actualmente más de veinte países de la OCDE³ hacen uso de esta herramienta y su expansión ha sido continua en los últimos años.

Conclusiones

Con la regulación, los Estados buscan disminuir los fallos de mercado mejorando el acceso a los servicios y la eficiencia en sectores estratégicos de la economía. Asimismo, se quiere evitar la posición dominante que puede originarse especialmente en industrias de servicio público como consecuencia de la reciente privatización de las empresas que han disfrutado de una situación de monopolio en sectores de telecomunicaciones, energía o transporte.

A pesar de las ventajas que pueden surgir de la regulación, los regímenes reguladores siguen conteniendo fallos. Una mejor regulación no significa menos regulación. Por ello, se está llevando a cabo una reforma que pretende garantizar una calidad reguladora mínima y estimular la competitividad y el desarrollo de las economías. Aunque ha habido mejoras en la regulación en los últimos años, es necesaria su evaluación y la aplicación de un mecanismo de análisis de su impacto en la economía y la sociedad con el fin de mejorar el desempeño de los gobiernos y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Entre las herramientas que han implementado los gobiernos para evaluar la calidad reguladora se encuentra el Análisis del Impacto de la Regulación (*RIA, Regulatory Impact Analysis*), que les ayuda a revisar los sistemas reguladores para tomar medidas correctivas oportunas y maximizar el bienestar social. El RIA es una herramienta que contribuye en el proceso de toma de decisiones reguladoras según los principios de transparencia y coherencia, pero no debe sustituir la responsabilidad política de los gobiernos.

La regulación seguirá siendo una herramienta de ayuda en el desarrollo de las políticas públicas que deberá ser evaluada permanentemente mediante mecanismos de mejora como el RIA, que aumentan la transparencia de las decisiones y reducen el número de regulaciones de baja calidad.

Notas

¹ Cuando la competencia en el mercado es todavía débil, la regulación debe limitar las tarifas de la empresa monopolista, y a medida que la competencia aumenta y los consumidores pueden elegir entre suministradores alternativos, los regímenes reguladores deben modificarse para controlar a las empresas evitando que realicen prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores.

² Se entiende por calidad reguladora la medida en que el sistema regulador persigue sus objetivos. Las herramientas reguladoras deben medir la consecución de estos objetivos políticos y la eficacia con la que se logran, así como el desarrollo de la rendición de cuentas por parte de los Estados.

³ Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Bibliografía

- Armstrong, M. y Sappington, D. E. M. (2005), "Recent Developments in the Theory of Regulation", en *Handbook of Industrial Organization*, M. Armstrong y R. Porter (eds.), Amsterdam, Elsevier. v. 3.
- Ballantine, B. (2001), "Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity", Brussels, The European Policy Centre (Occasional Paper).

- Cordova-Novion, C. (2003), "Regulatory Impact Analysis in OECD countries: a Revolution in the Rule Making Process", paper presented at the Conference on Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulatory Policy and Practice, University of Manchester. Centre on Regulation and Competition, Manchester, November 26-27.
- Crafts, N. (2006), "Regulation and Productivity Performance", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 N° 2, Oxford, pp. 186-202.
- Dassler, T.; Parker, D.; y Saal, D. S. (2006), "Methods and Trends of Performance Benchmarking in UK Utility Regulation", en *Utilities Policy*, Vol. 14 N° 3, Kidlington, pp. 166-174.
- Dawson, J. W. (2007), "Regulation and the Macroeconomy", en *Kyklos*, Vol. 60 N° 1, Oxford, pp. 15-36.
- Garg, A. y Kabra, M. (2004), "Regulatory Impact Assessment: Key to Good Governance", en *SAFIR Newsletter*, N° 15, New Delhi, pp. 8-13.
- Hahn, R. W. (2000), *Reviving Regulatory Reform: a Global Perspective*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Harrington, Winston y Morgenstern, Richard D. (2004), "Evaluating Regulatory Impact Analyses", Paris, OECD (Discussion Paper; N° 04-04).
- Helm, D. (2006), "Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 N° 2, Oxford, pp. 169-185.
- Henry, C.; Matheu, M.; y Jeunemaître, A. (2001), *Regulation of Network Utilities: the European Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- Høj, J.; Jimenez, M.; Maher, M.; Nicoletti, G.; y Wise, M. (2007), "Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward", Paris, OECD (OECD Economics Department Working Papers; N° 575).
- Jacobs, S. (2004), "Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets", en *Public Money and Management*, Vol. 24 N° 5, Oxford, pp. 283-290.
- Jacobs, S. y Astrakham, I. (2006), "Effective and Sustainable Regulatory Reform: the Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries", paper presented at the World Bank Conference: Reforming the Business Environment: from Assessing Problems to Measuring Results, El Cairo, November 29-December 1.
- Kellermann, A.; Ciavarini-Azzi, G.; Jacobs, S.; y Deighton-Smith, R. (1998), *Improving the Quality of Legislation in Europe*, The Hague, Kluwer Law International.
- Kirkpatrick, C.; Parker, D.; y Zhang, Y.-F. (2004), "Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: a Survey of Current Practice", en *Public Money and Management*, Vol. 24 N° 5, Oxford, pp. 291-296.
- Laffont, J. J. y Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, The MIT Press.
- NAO (2001), *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments. Report by the Comptroller and Auditor General*, London, National Audit Office.
- Newbery, D. M. (1997), "Privatisation and Liberalisation of Network Utilities", en *European Economic Review*, Vol. 41 Nos. 3-5, Kidlington, pp. 357-383.
- OCDE (2000), *Privatisation, Competition and Regulation*, Paris, OCDE.
- _____ (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*, Paris, OCDE (Reviews of Regulatory Reform).
- _____ (2004), *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, Paris, OCDE.
- Paramio, L. (2002), "Reforma del Estado y desconfianza política", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.

- Parker, R. W. (2006), “The Empirical Roots of the ‘Regulatory Reform’ Movement: a Critical Appraisal”, en *Administrative Law Review*, Vol. 58 N° 2, Washington, pp. 359-400.
- Peters, B. G. (2007), “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas, octubre.
- Radaelli, C. M. (2004), “The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 43 N° 5, Colchester, pp. 723-747.
- _____ (2005), “Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 N° 5, Colchester, pp. 924-943.
- Shapiro, S. (2007), *Assessing the Benefits and Costs of Regulatory Reforms: What Questions Need to Be Asked*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Shleifer, A. (1985), “A Theory of Yardstick Competition”, en *The RAND Journal of Economics*, Vol. 16 N° 3, Santa Monica, pp. 319-327.
- _____ (2005), “Understanding Regulation”, en *European Financial Management*, Vol. 11 N° 4, Bognor Regis, pp. 439-451.
- Staiger, R. W. y Richardson, B. C. (1985), “A Discounting Framework for Regulatory Impact Analysis”, en *Policy Sciences*, Vol. 18 N° 1, Heidelberg, pp. 33-54.
- Vogelsang, I. (2001), “Price Regulation for Independent Transmission Companies”, en *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 20 N° 2, New York, pp. 141-165.

Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos*

Cristian Pliscoff

Introducción

El tema de la Ética Pública es de gran relevancia en todo el mundo. Su estudio es fundamental no sólo desde un punto de vista teórico, sino también práctico. Esto porque regularmente la opinión pública es testigo de casos o situaciones donde funcionarios públicos cometen actos o desarrollan conductas reñidas con las expectativas que la sociedad tiene puesta en ellos. Muchas veces estas conductas generan un costo para la sociedad, y además llevan a deslegitimar la acción del Estado y de la política en general.

Pero, ¿cómo se puede abordar el tema de la ética de los funcionarios públicos desde una perspectiva empírica? Esta investigación pretende explorar en esta problemática. Intenta entregar elementos de análisis respecto de este fenómeno adoptando un enfoque particular, el cual está presente en la investigación internacional sobre este asunto. Por medio de la aplicación de un instrumento como es el “Stewart Sprinthall Management Survey” se persigue, a través del enfoque de razonamiento ético, caracterizar la forma en que los funcionarios públicos chilenos justifican sus respuestas ante dilemas éticos.

Esta investigación se plantea como un trabajo de investigación exploratorio y descriptivo, porque no existen estudios previos que se hayan hecho en la realidad de la administración pública de Chile utilizando este enfoque, y porque se busca caracterizar una situación en particular, más que generar relaciones causales. Es parte, además, de un esfuerzo de largo plazo orientado a describir la forma en que los funcionarios públicos chilenos actúan y conciben su actuar. Finalmente, es parte de un esfuerzo por entender el sector público chileno, testeando los modelos teóricos diseñados y desarrollados en otros países.

1. La reflexión y el estudio sobre la ética pública

El estudio de la ética en general está con nosotros desde los tiempos del desarrollo y consolidación de la filosofía griega. Los pensadores clásicos como Aristóteles, planteaban cuestiones fundamentales referidas a la ética que marcaron el inicio de la discusión normativa respecto de cómo actuar en la sociedad. En el ámbito específico de la ética pública, o la ética de los funcionarios públicos, el desarrollo es bastante más novel. Se ha señalado que el inicio de la reflexión sobre la ética de los funcionarios públicos comenzó a gestarse con el llamado que hizo Wilson (1887) a desarrollar una administración pública científica, desligada de las pasiones e influencias de la política contingente. Este proyecto disciplinario planteado por Wilson acarrearaba una cierta ética, vale decir un cierto estándar que la sociedad esperaba de sus funcionarios públicos.

El debate entre Finer (1972) y Friedrich (1935), durante los treinta, marcó un punto de inflexión en la pugna entre dos visiones respecto de cómo se debía actuar para mejorar y/o estimular la conducta ética de los funcionarios públicos. Por un lado, Finer planteaba que la forma en que la administración pública se debía asegurar que los funcionarios públicos actuaran de manera proba, era a través de normas y regulaciones claras orientadas a controlar a las personas. Por otro lado, Friedrich planteaba que existían normas internas o subjetivas que ayudaban a regular la forma en que se comportaban los

Recibido: 20-05-2009. Aceptado: 05-09-2009.

(*) Este documento es el resultado de la investigación financiada con recursos de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, a través de los Fondos de Iniciación (Proyecto I 07/16-1).

Esta investigación contó con el apoyo y la colaboración de los ayudantes de investigación Angie Aracena, Carlos Contreras, Giovanni Carrasco, Juan Pablo Araya y Milenka Toro.

funcionarios públicos. Esta dicotomía, al menos en los países de ascendencia latina, como es el caso de Chile, estuvo marcadamente sesgada hacia las corrientes más legalistas, que ponían acento en los controles externos, y que, por lo tanto, consideraban que la ética de los funcionarios públicos estaba marcada por las regulaciones, pero a la vez asumían un marco ético ideal.

Por su parte, Thompson (1985), en su texto clásico “La posibilidad de la ética administrativa”, devela las dos alternativas usadas tanto por políticos como por intelectuales para evitar la discusión sobre ética administrativa. En su revisión de la literatura reconoce que existen dos vertientes respecto a cómo negar la posibilidad de la ética administrativa, la llamada “ética de la neutralidad”, y la llamada “ética de la estructura”. En el primer grupo de justificaciones para negar la posibilidad de la ética administrativa, se entiende que los funcionarios públicos son actores pasivos y neutros, ya que aplican acciones que resultan de las decisiones de otros, usualmente de sus superiores jerárquicos. En el pensamiento del derecho tradicional chileno, Letelier (1917) es un buen ejemplo en este sentido. La segunda opción para negar la ética administrativa surge a partir de la denominada ética de la estructura, que se encarga de justificar la acción de los funcionarios públicos y, por lo tanto, de eximirlos de responsabilidades éticas a partir de la idea de que, en el aparato público, el todo es más importante que las partes. En otras palabras, la responsabilidad individual es sólo una ilusión en tanto hay muchos involucrados en las decisiones públicas. Thompson, al rebatir cada una de estas posturas, plantea la necesidad de reconocer la ética administrativa y, muy en particular, de estudiarla.

2. Algunos elementos fundamentales del estudio de la ética pública

Para comprender el tema de la ética pública es fundamental entender por qué se presentan situaciones donde la ética entra a jugar un rol. Tal como lo señala Cooper (1998), la justificación del estudio de la ética pública radica en el hecho de que los funcionarios públicos tienen distintas responsabilidades individuales. Estas responsabilidades¹ muchas veces generan alternativas difusas o simplemente opuestas al momento de tomar una decisión. El funcionario, por lo tanto, debe tener un marco ético que le ayude a resolver este tipo de dilemas.

Para algunos autores, este marco ético puede estar dado en el contexto de la organización, generando las llamadas “*organizaciones éticas*”. Este concepto, inicialmente desarrollado por Barnard (1938), se refiere a que uno de los roles fundamentales del ejecutivo o administrador es el crear organizaciones fuertes con valores y principios aceptados y respetados por todos. Para él, no sirve de nada tener una organización que funcione eficientemente si este funcionamiento no está sustentado en un actuar ético de sus funcionarios. En el caso de las organizaciones públicas en particular, esta noción se hace aun más trascendente, puesto que no basta con asumir que las normas y regulaciones que estructuran la acción de los burócratas bastarán para asegurar organizaciones éticas. Muy por el contrario, es en ellas donde la organización debe brindar un soporte ético para que en caso de existir dilemas éticos las formas de abordarlos sean aceptadas por todos sus miembros. En este contexto, Van Wart y Denhardt (2001) plantean que la propia estructura de las organizaciones públicas muchas veces sirve de marco valórico para enfrentar los dilemas éticos.

Sin embargo, esta idea de organizaciones éticas en el sector público no es la predominante. De hecho, es larga la lista de casos que llevan a pensar que las propias organizaciones públicas generan dinámicas institucionales orientadas a dejar de lado la conducta ética, privilegiando el beneficio de los miembros de la organización por sobre el de la ciudadanía, que debería ser la beneficiaria última de sus decisiones. Jermier ...[et al] (1991) muestran cómo en organizaciones policiales se producen prácticas claramente reñidas con la ética pública, que sólo pueden ser explicadas por las presiones de la organización sobre sus miembros. Siguiendo en esta línea argumentativa, Caiden (1991) presenta una lista de ejemplos de mala administración pública, dentro de los cuales se pueden detectar varios ligados

¹ Responsabilidades como las de padre, amigo, esposo, ciudadano, miembro de una determinada agrupación social, entre muchas otras.

a este tipo de vicios en lo que respecta a la ética pública. Finalmente, Adams y Balfour (2005), con su concepto de maldad administrativa, demuestran que durante varios episodios de la historia de la humanidad, como el nefasto caso de la Alemania Nazi, las prácticas burocráticas han servido para hacer el mal, presionando a sus miembros para actuar en contra de los ciudadanos a quienes supuestamente estaban llamados a defender y servir.

Una segunda forma de enfrentar el tema de la ética en las organizaciones públicas es la referida a los *agentes éticos* o funcionarios que guían su actuar en función de principios. Estos agentes son “trabajadores que no evitan el trabajar, no se rebelan o roban en sus trabajos, incluso cuando los incentivos pecuniarios u otros incentivos tangibles son débiles o inexistentes, y quienes usualmente hacen ‘tareas sin reconocimiento’ y hacen ‘regalos’ virtuales de su trabajo incluso cuando los incentivos pecuniarios y otros premios tangibles son altamente inciertos” (DiIulio, 1994). Estos agentes pueden resistir la presión ejercida para actuar de forma poco ética y no dejan de lado sus principios. Los agentes de principios tienen usualmente un marco normativo claro que los lleva a actuar en función de valores, lo cual los lleva a rechazar la posibilidad de actuar de manera reñida con la ética.

Estos funcionarios que actúan en función de principios tienen en mente diferentes marcos normativos o regulatorios que los ayudan en la toma de decisiones o, más bien, a enfrentar los dilemas éticos. Cooper (2004) presenta una lista de cinco diferentes marcos normativos que se pueden encontrar en la literatura tanto práctica como teórica en Estados Unidos, y que puede servir de referencia para entender este tipo de normas que ayudan, desde el deber ser, a entender la ética pública. Estos marcos normativos son:

- La idea de los valores constitucionales o el pensamiento de los fundadores de la patria. En este marco, los dilemas éticos deben ser resueltos en función de los contenidos de la Constitución Política del Estado o bien de lo que plantean los fundadores de la patria en sus escritos fundacionales (Rohr, 1988).

- La teoría de la ciudadanía. El servidor público adopta una ética pública sustentada en su rol de representante de la ciudadanía para participar en la solución de problemas públicos. Su actuar entonces debe estar supeditado al beneficio de la ciudadanía, dejando de lado sus particulares intereses y visiones (Stivers, 1994; Cooper, 1991).

- La equidad social. Para otros teóricos de la ética pública la solución está en la aceptación de la equidad social como el valor ético fundamental que debe orientar la acción de los administradores públicos (Hart, 1974).

- La virtud. El desarrollar administradores públicos virtuosos ha sido otro camino por el cual se ha planteado el marco normativo de la ética pública. Hombres y mujeres con virtuosismo, heroísmo y valor son algunos de los elementos que conformarían un administrador público virtuoso (Lilla, 1981; Hart, 1984).

- El interés público. La idea de un interés que se refiere a toda la comunidad es otro marco normativo para entender la ética pública. A pesar de lo complejo que resulta definir el interés público, esta noción sirve para justificar acciones en el ámbito público y por ende resolver dilemas éticos (Goodsell, 1990).

3. Enfoque y métodos

El punto de partida del enfoque que se ha adoptado se refiere a que, independiente de los marcos normativos que sirven de referencia para enfrentar un dilema ético, o más allá de la capacidad que tenga la organización en el estímulo de prácticas éticas, los funcionarios públicos son agentes morales que deben utilizar su razonamiento ético o moral al momento de enfrentarse a un dilema de este tipo (Stewart y Sprinthall, 1991 y 1993; Thompson, 1985; Cooper, 1998). Esto lleva a que sea necesario estudiar y, eventualmente, intervenir en esta capacidad de razonamiento.

La noción de razonamiento ético desarrollada en la literatura tiene como sustento teórico el trabajo de Kohlberg (1976). Para él, los individuos presentan tres niveles de razonamiento ético, cada

uno de los cuales posee dos subniveles. En este marco teórico, la capacidad que tengan los individuos de enfrentar dilemas éticos depende de la capacidad de razonamiento que cada persona posea. La Tabla 1 muestra los niveles de desarrollo moral, ordenados en tres fases y seis niveles.

Tabla 1
Niveles de desarrollo moral de Kohlberg

Fase	Nivel de razonamiento
I. Pre-convencional	1. Preocupación por la obediencia y el castigo. 2. Preocupación por la cooperación y reciprocidad en un solo momento.
II. Convencional	3. Preocupación por relaciones durables con otros. 4. Obediencia a las leyes y el deber.
III. Post-convencional	P (5 y 6). Preocupación por los derechos individuales y respeto por principios universales aceptados.

Fuente: Choi (2007: 82) y Stewart ...[et al] (1997: 448).

En el primer nivel de razonamiento ético, la persona que se ubica en esta etapa actúa ante dilemas éticos de acuerdo a la idea de obedecer o evitar un castigo. En el segundo nivel, el individuo actúa de conformidad con la relación particular que se establece con otro en un momento determinado. Se genera un acuerdo que privilegia el interés individual de cada una de las partes. El tercer nivel se refiere a tomar decisiones éticas a partir de las presiones que ejerce el medio en las decisiones individuales. En el cuarto nivel, la ley y el deber sirven de parámetro para resolver los dilemas éticos a los que se enfrenta un individuo. Finalmente, el nivel “P”, que incluye los niveles 5 y 6 del planteamiento original desarrollado por Kohlberg, se refiere al razonamiento ético sustentado en la observancia de valores y principios de los individuos y de los que son universalmente aceptados.

Entender el tema de la ética pública adoptando una postura orientada a develar los niveles de razonamiento ético de los funcionarios públicos chilenos, no sólo puede ayudar a comprender de mejor forma la manera en que piensan y enfrentan estos individuos los dilemas éticos, sino que también puede ayudar a tratar de brindar una nueva y diferente aproximación a un tema fundamental de los estudios en administración pública.

El “Stewart Sprinthall Management Survey”

El instrumento adoptado para determinar el nivel de razonamiento ético de los funcionarios públicos chilenos consta de tres partes, cada una de ellas correspondiente a un caso ligado a un dilema ético al cual potencialmente podrían estar expuestos. Las autoras de este instrumento buscaron situaciones comunes en el sector público, de manera que quien deba actuar se vea enfrentado a un dilema ético. En particular, este instrumento recoge tres casos, cada uno de los cuales puede darse en un contexto del sector público. El primer caso se denomina “Promoción”, en el que se ponen en entredicho las políticas meritocráticas de selección de personal, con prácticas que supuestamente habían quedado de lado en la institución. El segundo caso, “Amigos en el Gobierno”, plantea un dilema ético en términos de las relaciones que se pueden dar entre autoridades públicas que licitan importantes contratos con privados, y las naturales relaciones de amistad que los funcionarios públicos pueden tener. Finalmente, en el tercer caso, “Recreando datos”, se plantea la potencial respuesta que debería tener un actor ante la falla de un sistema computacional y la forma en que la institución debería responder ante esta falla.

Una vez que los encuestados responden ante el dilema que se les plantea, se les presenta una lista de frases, cada una de las cuales debe ser valorada y jerarquizada. Cada frase está relacionada con alguna de las formas de razonamiento planteadas por Kohlberg. Por lo tanto, una vez que la persona define las frases más importantes, se asigna una puntuación en cada caso. Por ejemplo, si la persona considera frases relacionadas con justificaciones del tipo “leyes y orden”, el individuo tendrá un

porcentaje alto de nivel 4 de razonamiento. Los puntajes se calculan para cada individuo y de forma agregada. La siguiente sección entrega antecedentes sobre la muestra donde se aplicó la encuesta.

Características de la muestra

Para aplicar la encuesta se emplearon dos canales. Primero, se enviaron solicitudes para su aplicación en 27 organismos, por medio de carta formal dirigida a las direcciones de cada institución. Se adoptó el criterio de encuestar sólo a instituciones del gobierno central, para no incorporar un elemento diferenciador como podría ser, eventualmente, la distribución geográfica de los encuestados. Segundo, se invitó a funcionarios públicos que estuviesen participando en cursos de capacitación en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Se logró un total de 145 encuestas completas. En la Tabla 2 se observan las características demográficas de la muestra.

Tabla 2
Características de la muestra

Variable	Clasificación	Frecuencias	Porcentaje
Género	Femenino	67	46,21
	Masculino	78	53,79
Grupo etáreo	Menor de 30 años	24	16,55
	Entre 30 y 39	41	28,28
	Entre 40 y 49	32	22,07
	Entre 50 y 59	37	25,52
	Más de 60	11	7,59
Educación	Educación media completa	4	2,76
	Educación técnica	11	7,59
	Educación Universitaria incompleta	8	5,52
	Educación Universitaria completa	102	70,34
	Postgrado	20	13,79
Nivel jerárquico	Directivo profesional	31	21,53
	Directivo no profesional	5	3,47
	Profesional	82	56,94
	Técnico	11	7,64
	Administrativo o Auxiliar	15	10,42

Fuente: elaboración propia.

Vale la pena señalar que la muestra es similar a otros estudios comparables que han utilizado la misma metodología; por ejemplo, el estudio de Choi (2007) comprendía 194 empleados públicos coreanos; Stewart ...[et al] (2002), 111 funcionarios rusos; Stewart ...[et al] (1997), 136 empleados de un gobierno local de Estados Unidos y 485 de gobiernos locales en Polonia.

4. Resultados

Describiendo el nivel de razonamiento ético de los funcionarios públicos chilenos

Al aplicar la encuesta, la persona debe asignar puntaje a cada una de las frases que se presentan, las cuales están referidas a los casos desarrollados previamente. Las aseveraciones deben ser jerarquizadas de acuerdo a lo que la persona considera como los criterios más importantes al momento de resolver el dilema ético. Estas jerarquizaciones se comparan con una tabla, la cual asigna puntaje a cada una de las aseveraciones de acuerdo al nivel de razonamiento que supone cada aseveración. Con esto se construye una tabla para cada encuesta, que muestra el porcentaje de importancia que se le asigna a cada nivel de

razonamiento al momento de resolver los dilemas éticos planteados. La Tabla 3 muestra la información para cada uno de los niveles de razonamiento generados a partir de las respuestas de los individuos encuestados.

Tabla 3
Estadísticos descriptivos muestra

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Nivel 1	145	0,0	13,3	0,965	0,026899
Nivel 2	145	0,0	50,0	8,895	0,084439
Nivel 3	145	0,0	43,3	6,436	0,084765
Nivel 4	145	3,3	66,7	37,952	0,128923
Nivel P	145	6,7	73,3	40,573	0,141713
Meaningless	145	0,0	26,7	5,171	0,062594
N válido (según lista)	145				

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la Tabla 3 indican la preeminencia de cada nivel de razonamiento en la resolución de los dilemas éticos planteados en el instrumento utilizado en la presente investigación. Además, se incorporó una categoría “M” o “meaningless”, vale decir sin significado, a modo de variable de control.

Lo más destacado de estos resultados es que el nivel de razonamiento primordial entre los funcionarios públicos es el denominado Nivel P, que, como veíamos en la Tabla 1, se refiere a la utilización del razonamiento basado en principios para resolver dilemas éticos. No obstante ello, el Nivel 4, referido al deber y la ley, también tiene una presencia fundamental. El Nivel de Principios o Nivel P alcanza un 40,573%, siendo, como ya se señaló, el más importante. En segundo lugar se encuentra el Nivel 4, con un 37,952%.

Comparación de grupos

El segundo objetivo de esta investigación es explorar respecto de las diferencias que pudiesen existir entre los distintos grupos que forman parte de la muestra. En este sentido, se busca comparar la variable dependiente, que en este caso es el nivel de razonamiento, con las variables de control o independientes incorporadas en nuestro análisis.

Género:

Tabla 4
Distribución de la muestra según género

Género	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Femenino	67	10,94	8,257	6,268	38,754	41,093	4,526
Masculino	78	8,54	9,443	6,580	37,263	40,126	5,725

Fuente: elaboración propia.

Sin efectuar ningún análisis estadístico de ambos grupos, es posible señalar que las medias de ambos grupos son bastante similares y no permiten argumentar que el nivel de razonamiento ético puede ser explicado por el género al cual pertenece el encuestado.

Grupo etáreo:

Tabla 5
Distribución de la muestra según grupo etáreo

Grupo etáreo	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Menor de 30 años	24	1,94	10,56	5,42	37,36	38,75	5,97
Entre 30 y 39 años	41	0,89	8,54	4,72	39,19	42,03	4,63
Entre 40 y 49 años	32	0,62	9,06	9,58	37,18	39,16	4,37
Entre 50 y 59 años	37	0,90	8,02	6,67	36,12	42,07	6,21
60 años y más	11	0,30	9,09	5,15	43,03	38,18	4,24

Fuente: elaboración propia.

En todos los grupos, la distribución de los porcentajes es bastante similar. El único grupo que se sale de la norma es el de 60 años y más, en quienes predomina el Nivel 4 de razonamiento ético. Esto pudiera explicarse porque los funcionarios, en la medida que más tiempo llevan en el sector público, tienden a utilizar la norma y las regulaciones en general como la fuente de resolución de los conflictos éticos.

En este caso se efectuó un análisis de varianza (ANOVA), tomando el Nivel 4 y el Nivel P como variables dependientes en cada caso, y el grupo etáreo como variable independiente, y en ninguno de los dos casos los resultados fueron significativos. Con esto se puede desechar la hipótesis de que existen diferencias en el promedio por nivel, tanto 4 como P, entre distintos grupos etáreos.

Nivel Jerárquico:

Tabla 6
Distribución de la muestra según nivel jerárquico

Nivel jerárquico	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Directivo profesional	31	0,430	11,720	7,634	35,269	40,644	4,301
Directivo no profesional	5	0,666	11,333	5,333	29,999	47,999	4,667
Profesional	82	0,934	7,153	5,934	38,941	41,340	5,690
Técnico	11	2,423	10,302	8,181	41,512	30,906	6,664
Administrativo o Auxiliar	15	1,333	9,554	6,221	38,883	41,331	2,665

Fuente: elaboración propia.

Otra de las relaciones que se exploró fue el potencial efecto que pudiese tener el nivel jerárquico de quien respondió la encuesta. Como se puede apreciar en la Tabla 6, las distribuciones son bastante similares, destacando solamente el grupo de los técnicos, con un Nivel 4 mayor que el Nivel P. El punto de partida de este análisis fue la noción de que el nivel jerárquico donde un funcionario público ha cumplido sus funciones puede determinar el razonamiento ético que aplica ante un dilema ético. Se efectuaron análisis ANOVA para los niveles 4 y P. En ambos, el nivel de significancia es superior a 0,05, el cual es considerado como el mínimo para aceptar que las medias de los distintos grupos son diferentes, por lo que se desecha la hipótesis que el nivel jerárquico explica los niveles de razonamiento 4 y P.

Nivel Educativo:

Tabla 7
Distribución de la muestra según nivel educativo

Nivel educativo	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Educación media completa	4	0,832	17,498	7,500	36,662	34,998	2,498
Educación técnica	11	1,817	8,483	8,483	37,574	38,482	5,149
Educación Universitaria incompleta	8	3,333	10,000	6,665	37,913	38,331	3,750
Educación Universitaria completa	102	0,751	8,888	6,437	37,416	40,750	5,750
Máster y/o superior	20	0,666	6,999	4,999	41,166	42,832	3,333

Fuente: elaboración propia.

En este caso se pretendía explorar si el nivel de educación pudiese tener un impacto en el nivel de razonamiento. Esta relación es consistente con el planteamiento de Kohlberg, quien elaboró su teoría en el marco del desarrollo cognitivo de estudiantes. Por lo mismo, era importante cómo se modificaba el porcentaje asignado a cada nivel de acuerdo al nivel educativo del encuestado. Como primer punto se puede indicar que en todos los grupos, salvo en aquel con menos educación formal, el Nivel P es el más importante. De hecho, en la medida que se incrementan los años de educación formal, el Nivel P aumenta en relevancia.

Más allá del análisis descriptivo, se efectuaron ANOVA para dos variables dependientes. Primero se tomó el Nivel 4 como variable dependiente y se obtuvo un nivel de significación de 0,3. Este indicador nos señala que no existen diferencias entre las medias de los grupos, tomando como variable independiente los años de estudio. Por otro lado, se aplicó el mismo test tomando como variable dependiente el Nivel P. En este caso, el nivel de significancia fue de 0,8. Este valor también supera con creces el nivel de significancia aceptado en nuestro ámbito disciplinario, por lo que se puede negar la hipótesis de que existe diferencia en los niveles de razonamiento 4 y P, de acuerdo al nivel de educación.

Tipo de contrato:

Tabla 8
Distribución de la muestra según tipo de contrato

Tipo de contrato	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel P	M
Planta	39	0,939	9,571	6,665	37,090	40,938	4,784
Contrata	66	1,212	7,877	5,655	41,108	40,351	3,786
Honorarios	40	0,583	9,916	7,499	33,584	40,583	7,833

Fuente: elaboración propia.

Se efectuó un ANOVA tomando como variable dependiente el nivel de razonamiento P y el resultado fue de 0,979; en el caso del Nivel 4, la significancia fue de un 0,012. De acuerdo al análisis *post hoc*, que determina qué grupos son los que tienen medias diferentes, se puede señalar que la diferencia mayor existe entre los funcionarios a contrata y los que están a honorarios.

Niveles de razonamiento en un contexto global:

El último objetivo de este documento es comparar los resultados obtenidos en la muestra generada en Chile con los datos existentes en otros países, que han sido presentados en diversas publicaciones; en particular, con los trabajos de niveles de razonamiento en Corea (Choi, 2007), Rusia (Stewart ...[et al], 2002), y Polonia y Estados Unidos (Stewart ...[et al], 1997).

Tabla 9
Comparando los resultados del caso chileno con otros países

Estudio	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel P	M
Polonia (1997)	485	5,300		4,100	46,700	34,600	5,500
EE.UU. (1997)	190	7,089		9,911	42,416	37,984	
Rusia (2002)	111	12,800		12,400	29,900	41,400	
Corea (2007)	194	1,900	9,200	11,100	40,200	37,600	
Chile	145	0,965	8,895	6,436	37,952	40,573	5,171

Fuente: elaboración propia con base en los autores referidos.

De la Tabla 9 es posible concluir que la muestra de funcionarios públicos chilenos se ubica en el segundo lugar en términos de mayor nivel de razonamiento Nivel P, superando de manera importante a los otros países como Corea, Polonia o Estados Unidos. Del mismo modo, el nivel de razonamiento 4 se ubica en el penúltimo lugar, sólo superando a la muestra de Rusia, que curiosamente es la que tiene el nivel mayor de razonamiento 3.

Hay aspectos significativos que derivan del análisis comparado de las diferentes muestras incluidas en la Tabla 9. En particular, resulta interesante que, a pesar de que eventualmente el valor esperado en Chile, a propósito de la percepción de una cultura centrada en la norma y el orden como generadores de conductas éticas, sea el nivel P el más importante. De hecho, de acuerdo a la tradición legalista del aparato público chileno, el formato a esperar se acercaba más bien al coreano o al de Estados Unidos. Sin embargo, el resultado plantea una encrucijada en tanto destaca que los funcionarios públicos chilenos, al momento de enfrentarse a un dilema ético, razonan utilizando elementos de juicio centrados en principios más que en elementos relacionados con la ley y el orden, como sí ocurre en los casos de Polonia, Estados Unidos y Corea. Una línea interesante de investigación se podría centrar en el desarrollo de este mismo análisis en otros países latinoamericanos, con quienes se comparte una cultura burocrática similar.

Conclusiones

El estudio de la ética pública es, sin duda, uno de los temas centrales en el ámbito disciplinario de la administración pública. Distintas corrientes se han desarrollado para enfrentar su análisis tanto normativo como, muy especialmente, empírico, como se vio en las secciones previas de este estudio. El presente trabajo ha adoptado el enfoque de razonamiento ético como la aproximación para caracterizar el modo en que los funcionarios públicos chilenos resuelven dilemas éticos. En este sentido, no ha sido un trabajo para determinar si los funcionarios públicos son éticos o no, sino más bien se ha descrito su forma de razonar a través de la aplicación de una encuesta que ha sido aplicada en varios otros países.

Los resultados son interesantes en tanto muestran dos cosas en particular. Primero, que no varía el nivel de razonamiento de los funcionarios públicos chilenos de acuerdo al género al que pertenezcan, al nivel jerárquico, al tipo de contrato o a la edad. Se observa un alto nivel de homogeneidad en los niveles de razonamiento entre los grupos que conforman la administración pública chilena. Segundo, existen interesantes diferencias entre los resultados obtenidos en Chile y aquellos generados en contextos administrativos tan diferentes como Corea, Polonia, Rusia o Estados Unidos.

Como en toda investigación, se requiere satisfacer algunos aspectos para complementar o continuar los estudios iniciados en esta investigación. Primero, sería conveniente incrementar el número de personas involucradas en la muestra. Esto, para ver si los resultados obtenidos en esta muestra de 145 funcionarios son representativos del universo de funcionarios públicos chilenos. Segundo, se debería incluir el factor territorial como otra variable de control. A tal efecto se debería

invitar a funcionarios públicos de regiones para que llenen la encuesta. Tercero, se debería aplicar esta misma encuesta en algunos países de América Latina, de manera tal de testear si el factor cultural pudiera tener influencia en los resultados obtenidos. No es lo mismo comparar a Chile con Corea o Polonia, que con Perú o Argentina. El realizar este ejercicio ayudaría a comprender de mejor forma los resultados del caso chileno.

Bibliografía

- Adams, G. y Balfour, D. (2005), "Public-Service Ethics and Administrative Evil: Prospects and Problems", en *Ethics in Public Management*, H. G. Frederickson y R. Ghore (eds.), Armonk, M. E. Sharpe.
- Barnard, C. (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- Caiden, G. (1991), "What Really Is Public Maladministration?", en *Public Administration Review*, Vol. 51 N° 6, Washington, pp. 486-493.
- Choi, D. L. (2007), "Determinants of Moral Reasoning in Public Service", en *International Review of Public Administration*, Vol. 12 N° 1, Seoul, pp. 81-92.
- Cooper, T. (1991), *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- _____ (1998), *The Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco, Jossey-Bass (Jossey-Bass Nonprofit and Public Management Series).
- _____ (2004), "Big Questions in Administrative Ethics: a Need for Focused, Collaborative Effort", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 4, Washington, pp. 395-407.
- _____ (ed.) (2001), *Handbook of Administrative Ethics*, New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86). 2. ed.
- Creswell, J. (2002), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- DiIulio, J., Jr. (1994), "Principled Agents: the Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4 N° 3, Lawrence, pp. 277-318.
- Finer, H. (1972), "Administrative Responsibility in Democratic Government", en *Bureaucratic Power in National Politics*, F. Rourke (ed.), Boston, Little Brown.
- Friedrich, C. (1935), "Responsible Government Service under the American Constitution", en *Problems of the American Public Service*, C. Friedrich ...[et al] (eds.), New York, McGraw-Hill.
- Goodsell, C. (1990), "Public Administration and the Public Interest", en *Refounding Public Administration*, G. Wamsley y E. Al (eds.), Newbury Park, Sage Publications.
- Hart, D. (1974), "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator", en *Public Administration Review*, Vol. 34 N° 1, Washington, pp. 3-11.
- _____ (1984), "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 44 N° 2, Washington, pp. 111-120.
- Jermier, J.; Slocum, J.; Fry, L.; y Gaines, J. (1991), "Organizational Subcultures in a Soft Bureaucracy: Resistance behind the Myth and Facade of an Official Culture", en *Organization Science*, Vol. 2 N° 2, Hanover, pp. 170-194.
- Kohlberg, L. (1976), "Moral Stages and Moralization: the Cognitive-Developmental Approach", en *Moral Development and Behavior: Theory, Research, and Social Issues*, T. Lickona (ed.), New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Letelier, V. (1917), *Génesis del Estado y de sus instituciones fundamentales*, Buenos Aires, Cabaut y Compañía Editores.
- Lilla, M. (1981), "Ethos, 'Ethics', and Public Service", en *Public Interest*, N° 63, Washington, pp. 3-17.
- Rohr, J. (1988), *Ethics for Bureaucrats: an Essay on Law and Values*, New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 36).

- Stewart, D. y Sprinthall, N. (1991), "Strengthening Ethical Judgment in Public Administration", en *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, J. Bowman (ed.), San Francisco, Jossey-Bass.
- _____ (1993), "The Impact of Demographic, Professional, and Organizational Variables and Domain on the Moral Reasoning of Public Administrators", en *Ethics and Public Administration*, H. G. Frederickson (ed.), New York, M. E. Sharpe.
- Stewart, D.; Sprinthall, N.; y Kem, J. (2002), "Moral Reasoning in the Context of Reform: a Study of Russian Officials", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 3, Washington, pp. 282-297.
- Stewart, D.; Sprinthall, N.; y Shafer, D. (2001), "Moral Development in Public Administration", en *Handbook of Administrative Ethics*, T. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86). 2 ed.
- Stewart, D.; Sprinthall, N.; y Siemienka, R. (1997), "Ethical Reasoning in a Time of Revolution: a Study of Local Officials in Poland", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 5, Washington, pp. 445-453.
- Stivers, C. (1994), "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, Washington, pp. 364-369.
- Thompson, D. (1985), "The Possibility of Administrative Ethics", en *Public Administration Review*, Vol. 45 N° 5, Washington, pp. 555-561.
- Van Wart, M. y Denhardt, J. (2001), "Organizational Structure", en *Handbook of Administrative Ethics*, T. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86). 2. ed.
- Walton, C. (1988), *The Moral Manager*, Cambridge, Ballinger Publishing.
- Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, Vol. 2 N° 2, New York, pp. 197-222.

La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”*

André-Noël Roth Deubel

Introducción

El tema de la evaluación de la acción pública -tanto de las instituciones como de las políticas públicas- está tomando una importancia creciente en toda América Latina. En Colombia, en el marco de la reforma del Estado emprendida desde los años 80, que pasó por la adopción de una nueva Constitución en el año 1991, progresivamente se ha instalado en el paisaje y el lenguaje públicos la idea de la necesidad de evaluar los resultados e impactos de las acciones públicas. Se pretende instaurar una cultura de la evaluación que permitiría, entre otras cosas, conocer mejor el desempeño institucional y los efectos de las políticas y programas, limitar la corrupción, aumentar la transparencia y, ante todo, dar elementos para mejorar la acción pública e informar a la ciudadanía (legitimación) y a las instituciones públicas de la eficacia y eficiencia de ésta.

La preocupación central en cuanto al control del gasto público y a la efectividad de la acción pública generó, en las últimas décadas del siglo XX, una fuerte demanda de herramientas de evaluación. En este contexto, las ciencias sociales y económicas han desarrollado una serie de herramientas y técnicas que pretenden lograr medir objetivamente las realizaciones de los gobiernos, y aportar, a la vez, elementos de juicio para tomar decisiones más racionales o más acertadas hacia el futuro. La evaluación de instituciones y de políticas públicas, por lo tanto, puede contribuir a la discusión acerca de la capacidad de las ciencias sociales para aportar conocimiento útil a la sociedad.

Si bien la actividad es aún joven en Colombia, existe, en particular en los Estados Unidos, en los países del Norte de Europa y en la Unión Europea, una larga experiencia en materia de evaluación de políticas o programas públicos. De hecho, la evaluación de las políticas públicas se ha prácticamente constituido en una subdisciplina autónoma en el campo científico, con sus asociaciones profesionales, sus centros de formación y sus publicaciones.

A partir de Guba y Lincoln (1989) se presentan, en una primera parte, las características principales de las diversas perspectivas evaluativas desarrolladas en el curso del tiempo por esta subdisciplina y que han sido clasificadas por estos autores en cuatro generaciones. Para ellos, la estrategia de unas ciencias sociales empeñadas en seguir el mismo paradigma científico positivista (en lo epistemológico, ontológico y metodológico) que las ciencias naturales ha conducido a la evaluación, como a las ciencias sociales en general, a un camino sin salida. A pesar de los perfeccionamientos sucesivos ocurridos con las tres primeras generaciones, los autores consideran necesario romper con la perspectiva científica dominante si se desea realmente desarrollar una práctica de evaluación a la vez más efectiva y más democrática. Esta “cuarta generación” de evaluación se fundamenta en un paradigma científico constructivista, interpretativo o hermenéutico que promueve la deliberación razonada entre la diversidad de valores que se expresan en una sociedad o en torno a un problema social específico. En este sentido, la evaluación debe orientar las decisiones públicas no sólo desde una perspectiva técnica (*tecne*), como tendencia predominante, sino en una perspectiva ética (*phronesis*), es decir en valor. La evaluación de la acción pública podría ser, en este sentido, el lugar de intersección

Recibido: 16-05-2009. Aceptado: 07-09-2009.

(*) Una versión preliminar fue presentada en el Seminario Internacional “Evaluación de las Instituciones Públicas en América Latina”, organizado los días 12 y 13 de noviembre de 2008 en la Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia), por el *Institut de Recherche et de Débat sur la Gouvernance* (IRG) de la Fundación Charles Léopold Mayer (Francia), y por el *Congreso Visible* (Universidad de los Andes).

entre la perspectiva tradicional que privilegia la lógica causa-efecto o comando-control (las tres primeras generaciones) y la perspectiva práctica y deliberativa en valor (la cuarta generación).

En la segunda parte se argumenta, a partir del análisis de unas evaluaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), principal instancia de planeación y de evaluación del Estado colombiano, que el enfoque elegido no permite generar reales cambios sociales ni profundizar la democracia y la participación por su fuerte amarre a una concepción tecnocrática de la evaluación, que tiende a cumplir con una función de legitimación de las políticas del gobierno, alejándose así de su objetivo central.

1. Cuatro generaciones de concepciones y prácticas evaluativas

La evaluación de primera generación se centra en la actividad de medición. Su origen se debe a la preocupación inherente a la educación de medir el grado de aprendizaje y de la eficiencia de las técnicas de enseñanza de lo que una sociedad considera como fundamental que se inculque a sus futuros ciudadanos. La medición se hacía principalmente a través de pruebas de memoria. El ejemplo paradigmático de esta preocupación se encuentra probablemente en el desarrollo de las pruebas de medición del “cociente intelectual”, desarrolladas inicialmente por el francés Binet para determinar la “edad mental” de los sujetos a fin de su clasificación. Rápidamente estas nuevas técnicas de medición se utilizaron para orientar y seleccionar las personas obligadas a prestar servicio militar durante la primera guerra mundial. Por ejemplo, en los Estados Unidos, una prueba de esa naturaleza, llamada Alpha, fue elaborada y administrada por la Asociación Americana de Psicología (APA, por sus siglas en inglés) a más de 2 millones de personas.

El desarrollo de estas perspectivas sicométricas, sociométricas y econométricas se debe a la existencia, según Guba y Lincoln (1989: 25-26), de dos factores. El primero, al desarrollo durante el siglo XIX de una ciencia *social* basada en los mismos presupuestos que la ciencia física o química (positivismo). El segundo, a la emergencia de un movimiento a favor de la gestión científica de la industria y el comercio considerando necesario aplicar criterios de eficiencia y de efectividad para el principal factor de producción: el trabajo humano.

Esta perspectiva tuvo su mayor desarrollo a partir de los años veinte. A los trabajos de determinación de los mejores métodos de trabajo realizados por Taylor, en EE.UU, y Fayol, en Francia, se sumaron los famosos estudios sobre los modelos de autoridad conocidos bajo el nombre de experimentos de Hawthorne. Rápidamente, esta preocupación relativa a la ciencia del *management* se trasladó al ámbito escolar. Se trataba de concebir a los estudiantes como una materia prima que la “planta” escolar debía “procesar”. Este contexto facilitó el desarrollo de múltiples técnicas de medición de los resultados escolares y se empezó a usar como sinónimos los términos de medición y de evaluación. En esta perspectiva, el papel del evaluador es el de un técnico, experto en crear, adaptar y aplicar técnicas e instrumentos de medición donde haya lugar. Aunque esta perspectiva es antigua, es preciso anotar que sigue vigente. En la educación colombiana, los exámenes para la obtención del título de bachiller (llamado ICFES) o que culminan los estudios profesionales (ECAES), entre otros, son muestras características de esta perspectiva de evaluación de primera generación basada en la medición y la clasificación.

Si la primera generación de evaluación se centraba en los individuos como los sujetos centrales de la evaluación, la segunda generación de la evaluación emerge en el ámbito escolar cuando se consideró necesario revisar y adaptar los currículos a las nuevas realidades científicas, sociales y económicas. Para ello, era evidente que los datos existentes no servían para estos objetivos. La preocupación por saber si los nuevos currículos permitían alcanzar los propósitos de formación llevaron a considerar estos propósitos como *objetivos*. ¿Cómo saber si los estudiantes asimilaban lo que

los profesores intentaban enseñar? Esta preocupación condujo a la invención por parte de Ralph Tyler, como miembro de la Oficina para la Investigación Educativa del Estado de Ohio (EE.UU.), de lo que se conoce como la *evaluación de programa*. Al mismo tiempo que se implementaba la reforma curricular, Tyler recolectó información relativa a la adquisición por los estudiantes de los objetivos definidos. Esta información fue utilizada para revisar los currículos mientras se desarrollaba la reforma educativa. Un proceso de este tipo hoy se llama evaluación formativa. Este tipo de evaluación es considerada por Guba y Lincoln (1989: 27-28) como descriptiva, debido a que el papel del evaluador se enfocaba en la descripción de fortalezas y debilidades en relación con el logro de ciertos objetivos. Desde ese momento, la medición ya no podía ser asimilada a la evaluación, sino que apareció como *una* de las herramientas disponibles. La publicación en 1949 de su informe hizo a Tyler (1949) famoso y fue reconocido como el padre de la evaluación.

Sin embargo, la evaluación descriptiva no fue una herramienta suficiente para resolver las deficiencias del sistema educativo de los Estados Unidos. En el marco de la guerra fría, el lanzamiento exitoso del Sputnik por la Unión Soviética fue considerado como un fuerte y evidente campanazo de alerta. No bastaba describir las aptitudes y los objetivos alcanzados. Era indispensable que la evaluación ofreciera elementos de juicio comparando los objetivos con estándares externos al programa. La introducción del juicio en la evaluación marca el nacimiento de la evaluación de tercera generación. De este modo, el evaluador asume no sólo el papel de medidor y descriptor, sino de juez. Eso implica que es necesario considerar también los objetivos como problemáticos y, por lo tanto, susceptibles de ser juzgados en relación con unos estándares externos al mismo programa: una evaluación descriptiva de objetivos puede mostrar que se logran de manera perfecta los objetivos, pero es muda en cuanto a la pertinencia de los objetivos perseguidos. Introducir elementos valorativos en una empresa científica, por naturaleza considerada como libre de valores (*value free*), era inaceptable para evaluadores apegados a una perspectiva científica tradicional. A pesar de la reticencia de los evaluadores, muchos terminaron aceptando este rol, ya que, entre todos los otros jueces posibles, se consideraron como los que serían probablemente los más objetivos. A final de cuentas, la necesidad de juicio no pudo ser ignorada y aceptaron el reto.

En esta perspectiva, a partir de la segunda mitad de los años 60, se desarrollaron nuevos modelos de evaluación que compartían el hecho de que el juicio hacía parte integral del trabajo de evaluación, y que el evaluador era, de forma más o menos explícita, un juez. Saber hasta qué punto el evaluador debía o podía suplantar al decisor político a través de sus juicios, si podía aún considerarse como un analista “objetivo” o “independiente”, fue un punto de intenso debate.

Cada una de estas generaciones representa una etapa suplementaria en la sofisticación de la evaluación. La primera generación se centró en recolectar datos relativos a los individuos; la segunda etapa amplió la evaluación a objetos como los programas, los insumos, las estrategias pedagógicas, el diseño institucional, etc. La tercera generación introdujo en la evaluación el juicio a los objetivos -a partir de criterios o estándares tanto intrínsecos como extrínsecos.

Por último, una evaluación de cuarta generación pretende suplir a unas debilidades que, siempre según Guba y Lincoln (1989: 31-32), permanecen en las prácticas evaluativas de las tres generaciones desarrolladas anteriormente. En particular, se trata de la fuerte tendencia al “managerialismo”, la difícil o imposible tenida en cuenta del pluralismo de los valores y la tendencia a privilegiar el paradigma de investigación científica tradicional.

La primera debilidad hace referencia a la relación entre el contratante de una evaluación y el evaluador contratado, donde es el contratante quien dispone del poder último de orientar el contenido y forma de evaluación y de establecer las condiciones de su conducción gracias a su poder de veto, expresado en su poder de escoger a quién va a contratar. Igualmente, esta perspectiva tiende a favorecer

una lógica de ingeniería social que favorece las actitudes tecnocráticas. También, este desequilibrio de poder facilita las actitudes benévolas por parte del evaluador hacia el programa y su responsable, como estrategia para obtener otros contratos. Esta situación conlleva a la segunda debilidad señalada: la casi imposibilidad de tener en cuenta valores distintos a los de la dirección, y que pueden expresarse, por ejemplo, en otros grupos relacionados con el programa a evaluar (beneficiarios y funcionarios de base en particular). De modo que en cualquier evaluación, aunque pretende ser “objetiva”, es implícitamente orientada por determinados valores. Y, finalmente, los evaluadores, con el deseo de quedar considerados como auténticos científicos, tienden a usar exclusivamente el paradigma positivista vigente en las ciencias naturales, lo que se refleja en particular en el uso de métodos cuantitativos sofisticados, con la pretensión de encontrar la “verdad” de forma inobjetable.

La evaluación de cuarta generación, propuesta por Guba y Lincoln (1989: 38), y llamada por ellos *responsive constructivist evaluation*, o evaluación constructivista no focalizada (ECNF), se considera una perspectiva alternativa a las tres anteriores, permitiendo superar las debilidades señaladas. En la literatura especializada se la denomina también como “evaluación pluralista” (Monnier, 1992)¹. Para Guba y Lincoln (1989: 43-45), el carácter no focalizado hace referencia a que los parámetros y límites de la evaluación, sus contornos, no son fruto de una simple imposición o, en el mejor de los casos, negociación entre el contratante y el contratado, sino que corresponden a un proceso interactivo y negociado que incluye a todas las partes involucradas. Monnier (1992), en su propuesta de modelo de aplicación, denomina este lugar de negociación como la *instancia de evaluación* que reúne a todas las partes involucradas (ver Roth, 2002: 164). De modo que los contornos de la evaluación no son fijados de manera autoritaria y *a priori*, sino que su definición es parte del proceso mismo de evaluación. El término constructivista se usa para señalar la metodología empleada para llevar a cabo la evaluación. Tiene sus fundamentos en una metodología interpretativa y hermenéutica, en ruptura con el paradigma científico positivista dominante. En esta perspectiva ya no se pretende descubrir la “verdad”, sino varias interpretaciones resultantes de las construcciones de la realidad que hacen las partes involucradas a partir de sus valores (pluralismo de valores). El trabajo del evaluador ya no corresponde al de un científico que va a descubrir (e imponer) la verdad, sino que se parece más a la labor de un “orquestador” (Guba y Lincoln, 1989: 45) de procesos de negociación entre diferentes visiones, quien intenta alcanzar un consenso con base en mejor información. La evaluación no aporta la verdad universal o casi universal, sino una nueva interpretación que consiste en una nueva construcción (o un metadiscurso) a tomar en cuenta para generar cambios políticos o institucionales de manera (más) consensuada. Eso implica que la evaluación sea una actividad práctica, deliberativa y situada.

Como se puede anotar, esta última perspectiva evaluativa es mucho más acorde con una visión de la acción pública y de la construcción de una experticia pública basada en la participación y la deliberación públicas. En vez de privilegiar una perspectiva científica tradicional, vertical, tendiente a favorecer los valores y los puntos de vista de la autoridad, de las instituciones, y de la tecnocracia, la evaluación pluralista pretende tomar en cuenta los diversos puntos de vista para la construcción de consensos más amplios, de forma más horizontal. En este sentido, tiene una relación estrecha con la idea misma de gobernanza.

2. Las prácticas evaluativas en Colombia

Progresivamente, desde los años 90, la evaluación se ha instalado como una práctica relativamente habitual en Colombia. Tanto las universidades, las ONG, las organizaciones internacionales como las instituciones públicas han llevado a cabo numerosas experiencias de evaluaciones en el país. Aquí nos

centraremos en una mirada a las prácticas evaluativas realizadas, o contratadas, por las instituciones públicas oficiales.

Como ente de control, la Contraloría General de la República ha iniciado una serie de *Estudios Sectoriales* para servir de insumos para el ajuste de las políticas públicas. Estos estudios son principalmente de tipo descriptivo: por lo general se realiza sintética pero minuciosamente una descripción del problema, su evolución, y asimismo para lo referente al marco legal e institucional operante. Igualmente, la Defensoría del Pueblo, a través de sus *Informes Defensoriales*, ha producido documentos de tipo evaluativo basados generalmente en visitas de campo, entrevistas y aplicación de encuestas que corresponden por lo general a descripciones de situaciones problemáticas y de su marco legal e institucional. Prácticamente, en estas evaluaciones adelantadas por los entes de control², no hay una reflexión de tipo metodológico importante, sino en el caso de aplicación de encuestas. Estas evaluaciones corresponden claramente a evaluaciones de segunda generación. Es de resaltar la interesante evolución actual de las contralorías, que tradicionalmente centraban sus actividades en el control de legalidad y presupuestal y que, hoy en día, se dirigen hacia la realización de evaluaciones de programas y de políticas públicas.

A nivel central, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública -SINERGIA- y de una Dirección de Evaluación de Políticas Públicas en el seno del Departamento Nacional de Planeación es una muestra de la importante institucionalización de este tema (ver Cunill y Ospina, 2003). Mediante el desarrollo de estas iniciativas institucionales, uno de sus componentes pretende realizar evaluaciones estratégicas externas que deben “producir la información necesaria para mejorar la efectividad, el diseño y la ejecución de políticas y programas considerados centrales para los objetivos de desarrollo del país”³. A tal fin se definió una agenda de evaluaciones “estratégicas” para varias políticas gubernamentales, que culminó en agosto de 2009.

El DNP decidió llevar a cabo esta primera experiencia evaluativa mediante la evaluación de los programas diseñados y ejecutados en el marco de la Red de Apoyo Social (RAS)⁴. Estos programas, de carácter temporal, son: Empleo en Acción, Familias en Acción y, por último, Jóvenes en Acción. Según se señala en el Informe N° 3 de la serie Evaluación de Políticas Públicas (DNP, 2004a: 7), “el diseño y puesta en marcha de una Red de Apoyo Social (RAS), como mecanismo de protección de la población más vulnerable frente a los efectos del desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares, fue una de las iniciativas de política más importantes puestas en marcha en el país en muchos años”, razón por la cual se consideró necesario realizar una evaluación. Adicionalmente, se arguyó que la reducción de los recursos disponibles para inversión social al final de los años 90, la necesidad de contar con información que diera cuenta de la eficiencia y el impacto de las nuevas políticas, y la necesidad de disponer de mejores esquemas de evaluación de la política social justificaba plenamente la puesta en marcha de una política de evaluación. Estas evaluaciones se consideran como “la primera iniciativa de envergadura en evaluación de impacto de programas sociales y ha contribuido de manera importante a la institucionalización de la función de evaluación en el Estado colombiano” (DNP, 2004a: 8). Según el mismo documento, además, “se trató de la primera experiencia de diseño de un programa paralelamente con el diseño de su evaluación de impacto”. De acuerdo con los autores, esta experiencia de evaluación de los programas de la “RAS constituye un punto de referencia en el análisis de políticas públicas y para futuras evaluaciones de programas sociales” (DNP, 2004a: 9). Con su diseño se pretende someter el programa a un proceso experimental a partir del cual se podrá tomar la decisión de expandir, corregir o abandonar un programa. Por lo señalado anteriormente, es claro que esta experiencia tiene un carácter muy importante para el país y para el rumbo que puede tomar el desarrollo de la evaluación en Colombia.

Hasta marzo de 2009, el DNP ha publicado los resultados de este proceso a través de ocho números de su serie *Evaluación de Políticas Públicas*. Estas evaluaciones se relacionan en el Cuadro 1, señalando la metodología utilizada y los autores.

Cuadro 1
Evaluaciones DNP

Evaluación	Evaluadores	Metodología
1. Programa Familias en Acción: Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares (marzo 2004).	Unión temporal Institute of Fiscal Studies - Econometría - Sistemas Especializados de Información S.A.	Cuasi-experimental (comparación entre grupo beneficiario y grupo de control).
2. Programa Empleo en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos a corto plazo (octubre 2004).	Unión temporal Institute of Fiscal Studies - Econometría - Sistemas Especializados de Información S.A.	Cuasi-experimental (comparación entre grupo beneficiario y grupo de control).
3. Red de Apoyo Social: Conceptualización y evaluación de impacto (noviembre 2004).	Grupo de evaluaciones focalizadas de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP.	Cuasi-experimental.
4. Programa Familias en Acción: Impacto del Programa a un año y medio de su ejecución (mayo 2006).	Unión Temporal Institute of Fiscal Studies - Econometría - Sistemas Especializados de Información S.A.	Cuasi-experimental (comparación entre grupo beneficiario y grupo de control).
5. Programa Empleo en Acción: Impacto del Programa sobre los beneficiarios y sus familias (enero 2008)	Unión temporal Institute of Fiscal Studies - Econometría - Sistemas Especializados de Información S.A.	Cuasi-experimental (comparación entre grupo beneficiario y grupo de control).
6. Programas Familias en Acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio-coste del Programa (febrero 2008).	Unión temporal Institute of Fiscal Studies - Econometría - Sistemas Especializados de Información S.A.	Cuasi-experimental (comparación entre grupo beneficiario y grupo de control).
7. Programa de Vivienda de Interés Social Urbano: Impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización (2007).	Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales.	Cuasi-experimental (comparación entre grupo beneficiario y grupo de control).
8. Evaluación de impacto del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - FOMIPYME (octubre 2008).	Econometría S.A.	Aplicación de encuestas (cuantitativas) a una muestra de operadores del programa entre 2001 y 2004.

Fuente: elaboración propia.

Como consta en el Cuadro 1, la mayoría de las evaluaciones contratadas por el DNP fueron con la misma empresa, conformada por el Institute of Fiscal Studies, IFS (un instituto de investigación inglés especializado en el análisis de las políticas sociales y económicas a partir de técnicas microeconómicas), Econometría (una empresa de consultoría privada colombiana especializada en estudios económicos) y otra empresa de consultoría nacional especializada en la recolección y tratamientos de datos. A nivel metodológico, los evaluadores han usado siempre la misma metodología cuasi experimental longitudinal (antes-después), que compara la situación de un grupo de beneficiarios con un grupo de control en distintos momentos. Las dos evaluaciones que fueron realizadas por otros evaluadores usaron una metodología similar. Como se nota, esta concepción de la evaluación se sitúa plenamente en la perspectiva científica tradicional (tercera generación).

Los programas evaluados son principalmente dos: Familias en Acción y Empleo en Acción. Para el programa Jóvenes en Acción, aunque no haya evaluaciones disponibles a la fecha (marzo de 2009), el DNP informa que sus resultados son positivos. Un tercer programa, que no hace parte de la RAS, concierne a la Vivienda de Interés Social Urbana. A continuación se realiza un análisis crítico de las

evaluaciones de Familias en Acción y Empleo en Acción, mostrando sus debilidades o problemas tanto en el plano de la metodología usada como en los resultados presentados y la utilidad de éstos.

Los programas de la Red de Acción Social

La estrategia de la Red de Apoyo Social (RAS), como ya se señaló, incluyó a los programas Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. Con éstos, el gobierno pretendía entregar subsidios para nutrición y educación a 300.000 familias, generar 300.000 empleos transitorios y capacitar para el empleo a 100.000 jóvenes. La duración de la estrategia se estimó en tres años con un costo total de 520 millones de dólares (DNP, 2004a: 9).

A continuación se reproduce una descripción de los programas de la RAS (DNP, 2004a: 12-13):

“Con la RAS se buscaba, en principio, mitigar los efectos de la crisis económica sobre los grupos poblacionales más vulnerables, de manera rápida, eficaz y con beneficios palpables de forma inmediata para ellos. Sus programas fueron diseñados con el propósito de que su flexibilidad permitiera contraerlos una vez superados los efectos de la crisis económica y mejoradas las condiciones de vida de la población objetivo. Se trataba de proteger el capital humano, entendido como la capacidad futura de generación de ingresos de sus beneficiarios.

Con el programa Familias en Acción se buscaba remover los obstáculos que impedían a los hijos de las familias en estado de pobreza acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, así como beneficiarse de la formación que se adquiere a través de la educación primaria y secundaria. El programa otorgaba transferencias monetarias a familias del primer nivel de Sisbén de las zonas urbanas y rurales de municipios de menos de 100.000 habitantes. La transferencia monetaria estaba compuesta de un subsidio nutricional para familias con al menos un hijo entre 0 y 7 años, y de un subsidio escolar por cada hijo de la familia entre 7 y 17 años que asistiera a la escuela. Estos subsidios, como incentivos directos a la demanda de los servicios de educación y salud, condicionaban su pago al cumplimiento del compromiso de asistir de forma sistemática a los centros que los ofrecían. Los municipios en los que se desarrolló el programa debían garantizar, mediante la firma de un convenio, que su capacidad de oferta en los servicios de educación y salud respondería al incremento potencial en la demanda que se generara como efecto del programa.

El programa Empleo en Acción - Proyectos Comunitarios buscaba atenuar el impacto provocado por la crisis económica y que se evidenció en el desempleo y la posterior caída de los ingresos de la población de los niveles 1 y 2 del Sisbén en zonas urbanas del país. Este programa generaba empleos transitorios, de una duración máxima de cinco meses, en pequeños proyectos de construcción de infraestructura urbana y social intensivos en mano de obra, los cuales se ejecutaban en las localidades y barrios más deprimidos de los municipios. Se trataba así de reducir temporalmente el desempleo y de generar ingresos a los beneficiarios y sus familias. También se buscaba contribuir a solucionar las necesidades de infraestructura de las comunidades más pobres y de esta forma incidir en sus condiciones de vida. Los proyectos se financiaban de forma compartida entre la Nación y los municipios. Además de los empleos, el programa financiaba un porcentaje de los materiales de los proyectos.

Por último, el programa Jóvenes en Acción tenía como propósito mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes (entre 18 y 25 años) pertenecientes a los niveles 1 y 2 de Sisbén, a través de acciones de capacitación en un oficio y con una práctica laboral efectiva en una empresa del sector formal de la economía. El programa estaba dirigido a los jóvenes de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, donde se presentaron las tasas de desempleo más altas del país. En el corto plazo, se esperaba mejorar las condiciones de empleabilidad

de los jóvenes beneficiarios. En el largo plazo se buscaba mejorar los niveles de calificación del grupo objetivo de manera que alcanzara un mayor grado de competitividad”.

La evaluación del programa Empleo en Acción

La evaluación del programa *Empleo en Acción* se presentó en los documentos del DNP de la serie “Evaluación de Políticas Públicas” 2 y 5, publicados respectivamente en octubre de 2004 (DNP, 2004a) y enero de 2008 (DNP, 2008a).

El objetivo del Programa era la de atenuar los impactos de la crisis económica, del ajuste fiscal y de la recesión en el sector de la construcción; es decir, el Programa tenía la intención de atenuar los impactos del ciclo económico sobre los pobres y no la de ser un programa contra la pobreza (DNP, 2008a: 55). Para cumplir estos objetivos, el Programa aportó recursos para el pago de la mano de obra no calificada y para cubrir parcialmente la compra de materiales. Los proponentes podían ser los departamentos, distritos, municipios, empresas de servicios públicos del Estado, entidades sin ánimo de lucro, empresas asociativas de trabajo, organizaciones no gubernamentales o instituciones de base comunitaria. El proponente debía garantizar los recursos de contrapartida necesarios para complementar los aportes del Programa y cubrir, así, los costos totales del proyecto.

El Programa financió desde fines del año 2000 un total de 3.724 proyectos u obras, de los cuales el 37% (1.384 obras) estaban localizados en un conjunto de 71 de los 78 municipios considerados como prioritarios por el Programa, que incluían las 24 principales áreas metropolitanas o conurbadas del país y otras cabeceras municipales de más de 100.000 habitantes, y el 63% restante (2.340 obras) en un conjunto de 581 municipios no prioritarios de menos de 100.000 habitantes o que no formaban parte de áreas metropolitanas o conurbadas. Hasta fines de 2002 se habían aprobado 3.487 proyectos, cuya ejecución había presentado importantes demoras por problemas de disponibilidad de fondos y por la complejidad de los procedimientos de aprobación, legalización y desembolso. A comienzos de 2003 se simplificaron estos procedimientos y en marzo se aprobaron 358 proyectos adicionales sólo en municipios prioritarios. A partir de esa fecha se canceló la aprobación de nuevos proyectos.

En total, con corte a septiembre de 2004, el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) había ejecutado recursos por valor aproximado de \$250.000 millones, de los cuales \$136.000 millones (54%) fueron asignados a financiación de mano de obra; \$105.000 millones (42%) a financiación de materiales; y \$14.000 millones a pago de Organismos de Gestión. En marzo de 2003, el gobierno decidió suspender la aprobación de nuevas obras, y a fines de 2004 se terminaron las últimas obras del Programa.

Según lo señala el documento de evaluación (DNP, 2004b: 12), la decisión de evaluar este programa se debió a cinco razones. La primera, a lo novedoso del programa en cuanto a la manera de asignar recursos directamente a los beneficiarios del empleo; la segunda, a su operación por fuera de las instituciones que tradicionalmente ejecutan programas de infraestructura social; la tercera, a la participación en la ejecución del programa de actores privados; la cuarta, a la necesidad de proteger en forma rápida y oportuna a las poblaciones vulnerables; y, finalmente, para contar con elementos para establecer de forma clara las fortalezas y debilidades de este tipo de intervenciones.

Aspectos metodológicos. La metodología experimental inicialmente propuesta para la evaluación de impacto se basó en una comparación entre un grupo de beneficiarios y un grupo de control. Se realizaron encuestas para construir una línea de base que estableciera las condiciones de las poblaciones de estos dos grupos antes de la implementación del programa. Se realizó un primer seguimiento durante el programa (efectos de corto plazo) y otro después de finalizado el programa (efectos de mediano plazo).

Sin embargo, diversas dificultades surgieron para la aplicación de dicha metodología en razón a variaciones en la implementación del programa que obligaron a usar una metodología cuasi experimental en vez de experimental. En primer lugar, no se pudo garantizar que la selección de los beneficiarios del programa fuera totalmente aleatoria (DNP, 2004b: 28). Algunos beneficiarios ya no estaban desempleados en el momento del levantamiento de la línea de base, o incluso ya estaban trabajando en la obra (pp. 29 y 31). Además, el número de personas inscritas en el grupo de control era la mitad en relación con el número de personas beneficiadas (p. 29). Luego, fue necesario excluir casi la tercera parte de los proyectos seleccionados inicialmente (47 de 155) para la evaluación por diversas razones. Al final, la evaluación de impacto se realizó en 108 proyectos de los 3.845 proyectos aprobados, es decir el 2,81%⁵. Por estos motivos, los autores fueron obligados a recurrir a una técnica econométrica conocida como de variables instrumentales, con la cual los errores de estimación son mayores y en donde la corrección del sesgo de selección es parcial (p. 35). Los propios autores de la evaluación señalan que: “se debe ser muy cuidadoso en la interpretación de los resultados en municipios prioritarios y no prioritarios” (p. 31). Es decir, los únicos resultados válidos son los que corresponden a la totalidad del universo evaluado.

Resultados. La evaluación de corto plazo (DNP, 2004b) permitió mostrar los siguientes principales resultados positivos observados en el grupo de beneficiarios en comparación con el grupo de control:

- Un incremento de 8,6 horas de trabajo.
- Un incremento de 39% del ingreso mensual.
- No disminuyó la oferta laboral de otros miembros del hogar y no reemplazó otras actividades productivas.
- Se observó un incremento de 9% del consumo total del hogar (frente al 40% esperado).

La evaluación final, *ex post*, del programa (DNP, 2008a) atribuye a éste los siguientes principales resultados:

- El programa logró una buena focalización, es decir no desplazó empleos de tiempo completo en el sector formal.
- Los beneficiarios recibieron importantes beneficios en el corto plazo, durante la ejecución de las obras y, adicionalmente, mejoraron su empleabilidad nueve meses después de terminadas, aunque estos beneficios no son sostenibles a mediano o largo plazo (p. 62).
- El programa funcionó efectivamente como un programa de igualdad de oportunidades (*workfare program*) para personas con menores oportunidades de trabajo en otras actividades (p. 65).
- El programa, nueve meses después de terminadas las obras, no había tenido todavía efectos muy perceptibles sobre las comunidades en áreas de tratamiento. Las comunidades beneficiarias percibieron sólo dos impactos positivos menores: i) un aumento en la recreación y en las prácticas deportivas de los niños y jóvenes en los barrios intervenidos; y ii) un aumento de la seguridad en la zona en vías y espacios públicos (p. 70).

Las dos evaluaciones se publicaron cuando ya se había cancelado el programa: se suspendió en marzo de 2003 y todos los proyectos se terminaron durante el 2004. Sin embargo, tanto la primera evaluación (a corto plazo) como la final, publicadas respectivamente en el 2004 (DNP, 2004b) y en el 2008 (DNP, 2008a), muestran que el programa tuvo algunos efectos positivos. A pesar de esto, como se indica en el documento N° 8, los evaluadores consideraron, *a posteriori*, que la decisión del gobierno colombiano de suspender el programa fue correcta. Pero señalan que el gobierno tomó esta decisión “*por diferentes razones*” (DNP, 2008a: 81). En particular, se alude allí, de un lado, *problemas operativos* en la ejecución del programa y, del otro lado, la visión de que *existían otras alternativas*, en particular Familias en Acción y un programa nuevo de subsidios salariales (PADE) para promover

mayor empleo en el sector privado (DNP, 2008a: 81) del cual -como señalan los evaluadores- “no se tenía ninguna evaluación piloto de sus posibles impactos, ni se tuvo en cuenta la visión negativa que se tiene de este tipo de programas en la literatura internacional” (DNP, 2008a: 84). Como se deduce de lo anterior, en este caso la evaluación no tuvo impacto en la decisión de dar por terminado el programa.

Se percibe a través del texto de la evaluación, de un lado, un cierto sentimiento de frustración de los evaluadores debido a que el trabajo que adelantaban no fue tenido en cuenta para la toma de la decisión, y del otro, la búsqueda de una justificación *a posteriori* para avalar o legitimar esta decisión, a pesar de que muestran ciertos resultados positivos, y mantienen la esperanza de que su evaluación sea útil para decisiones futuras.

Para concluir, cabe considerar que, a nuestro juicio, no es muy extraño que se obtuvieran algunos resultados positivos. Parece, en efecto, obvio que entregando un sueldo a personas en situación de pobreza se obtenga un mejoramiento en algunos aspectos de su vida. Por lo tanto, no es sorprendente que el Programa Empleo en Acción tenga efectos positivos sobre ingreso, horas de trabajo y consumo de bienes de primera necesidad. En este sentido, consideramos que la comparación hubiera debido hacerse más entre *programas diferentes* para conocer su eficacia respectiva, que entre beneficiarios y no beneficiarios del programa. Adicionalmente, puede preguntarse si la focalización de estos programas no constituye una forma sofisticada de generar un ambiente clientelar, haciendo beneficiar a cuenta gotas algunos beneficios pasajeros a relativamente pocas personas, pero diseminadas en muchas localidades.

La evaluación del programa Familias en Acción

La evaluación del programa *Familias en Acción* se presentó en los documentos del DNP de la serie “Evaluación de Políticas Públicas” Nos. 1, 4 y 6, publicados respectivamente en marzo de 2004 (DNP, 2004b), mayo de 2006 (DNP, 2006) y febrero de 2008 (DNP, 2008b).

El programa. El Programa Familias en Acción consiste en la entrega de “subsidios de nutrición y de educación a familias del nivel 1 del SISBEN, localizados en municipios con menos de 100 mil habitantes. Se considera que la población de estos municipios es netamente rural aunque cada uno tenga su cabecera municipal. El subsidio consiste en otorgar a las familias un apoyo monetario directo de \$46.500 por familia con 1 o más niños de 0 a 6 años, que asistan regularmente a controles de crecimiento y desarrollo en las instituciones de salud, y de \$14.000 y \$28.000 por niño de 7 a 11 y de 12 a 17 años, respectivamente, asistiendo regularmente a una institución educativa de primaria o secundaria. El programa asegura el subsidio nutricional por 12 meses y el subsidio escolar por 10 meses, los cuales se entregan cada dos meses” (DNP, 2006: 11).

En contraposición al caso del Programa Empleo en Acción, el programa Familias en Acción opera para una población para la cual ya existe desde 1986 otro programa: los Hogares Comunitarios de Bienestar. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre los dos programas: Familias en Acción (FA) es un subsidio en dinero condicionado, mientras Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) es un programa de subsidio en especie (alimentación y atención infantil). FA es un programa para el hogar con un subsidio nutricional independiente del número de niños, mientras que HCB provee alimentación y atención infantil por cada niño participante. La participación de una familia en uno de estos programas es excluyente del otro. En esta ocasión se realizó también una evaluación comparativa de los dos programas.

Aspectos metodológicos. La metodología general usada para esta evaluación es la misma que para Empleo en Acción y, por lo tanto, con los mismos problemas ya señalados. Como elemento adicional, se realizó una comparación del programa FA con el programa preexistente HCB.

Resultados. La evaluación de corto plazo considera que el programa dio resultados positivos. En sus conclusiones, los autores señalan que el programa tuvo un “impacto importante en la ingesta de algunos alimentos” y que “el estado nutricional de niños de 0 a 6 años ha mejorado” (DNP, 2004b: 162). En la segunda evaluación (DNP, 2006) se concluye que:

- “Familias en Acción está alcanzando impactos importantes en su corto período de ejecución en la población objetivo del Programa. En particular, la participación en el Programa ha incrementado el consumo de los hogares en un 15% con respecto a lo informado en el 2002. Cabe resaltar que este incremento en los gastos se ha concentrado en el consumo extra de proteínas (carne, huevos y leche), compra de ropa y calzado para niños y en cierto aumento de gasto en educación. No se observó incremento de gasto en artículos para adultos tales como alcohol, cigarrillos o ropa.

- El incremento del consumo de los alimentos mencionados se vio reflejado en una mejoría del estado nutricional de los niños. Se observaron efectos positivos en la talla de los niños rurales de 0 a 2 años y en el peso de los niños urbanos. Sin embargo, no se ha identificado aún un impacto del programa en niños de 2 a 4 años viviendo en la zona urbana.

- Adicional al impacto nutricional, se comprobó un incremento en la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de niños menores de 6 años inscritos en FA, así como una disminución de la proporción de niños rurales menores de 4 años afectados por enfermedades diarreicas en los 15 días previos a la encuesta.

- También se encontró un impacto positivo en la asistencia escolar de niños entre 12 y 17 años (y más específicamente entre 14 y 17). Este incremento fue mayor en la zona rural, donde la tasa de asistencia inicial era menor a la urbana. Por otro lado, se observó un impacto limitado del Programa en la asistencia de niños menores de 12 años; cabe recordar que la tasa de asistencia de este grupo de población es superior al 90%.

- A pesar de identificarse un saldo migratorio negativo de personas al interior de los hogares, éstos tienden a movilizarse en menor proporción cuando son beneficiarios del programa, cuando poseen vivienda propia, cuando viven en zonas en el que el conflicto armado es de baja intensidad.

- En cuanto al programa de HCB, se destaca que tiene una adecuada focalización en estos municipios, en la población realmente más pobre entre los elegibles, y en el grupo de 2 a 4 años de edad.

- Los niños que asisten a los HCB tienen en promedio 2 cms más de estatura que los que no asisten, y después de controlar por un conjunto de variables independientes de orden individual y municipal.

- Se evidencia un efecto positivo en la vinculación al mercado laboral de las madres que envían sus hijos a los HCB.

- Resulta destacable el mejor desempeño escolar de jóvenes de 12 a 17 años, que tuvieron la oportunidad de asistir a algún HCB antes de cumplir 7 años.

- El hecho especial de que los subgrupos de niños más impactados por cada uno de los Programas fueran diferentes, sugiere la conveniencia de explorar algún tipo de integración o combinación” (DNP, 2006: 61-62).

A partir de estas conclusiones, los autores someten a consideración unas recomendaciones. La primera consiste en su continuación debido a sus efectos positivos en el mediano plazo, aunque recomiendan realizar otra evaluación para conocer su efecto y sostenibilidad a largo plazo, y también efectuar evaluaciones relacionadas con los mecanismos de operación de los programas. Luego, consideran que FA y HCB pueden ser programas complementarios, y dejan entender que existe el proyecto de integrarlos. Sugieren también que se podría reducir los subsidios para los niños que asisten a primaria para incrementar el de bachillerato. Terminan diciendo que estos resultados son válidos sólo

para las poblaciones rurales (poblaciones de menos de 100.000 habitantes), y que la ampliación del programa en las ciudades debe ser objeto de otra evaluación (DNP, 2006: 62).

Conclusión

La función central de las evaluaciones, y en particular las evaluaciones de tipo experimental, es aportar insumos para la toma de decisión. Sin embargo, en los dos casos estudiados se nota que la toma de decisión no se realizó con base en las evaluaciones presentadas. Al contrario, parece ser que son los evaluadores quienes integran y legitiman en sus comentarios y recomendaciones las decisiones ya tomadas!

En el caso de EA, para tomar la decisión de suspender el programa se aludió, de un lado, a problemas operativos en la ejecución del programa y, del otro lado, a la visión de que existían otras alternativas, en particular Familias en Acción y un programa nuevo de subsidios salariales (PADE) para promover mayor empleo en el sector privado (DNP, 2008a: 81) del cual -como señalan los evaluadores- “no se tenía ninguna evaluación piloto de sus posibles impactos, ni se tuvo en cuenta la visión negativa que se tiene de este tipo de programas en la literatura internacional” (DNP, 2008a: 84). Como se deduce de lo anterior, en este caso la evaluación no tuvo impacto en la decisión de dar por terminado el programa.

Sin embargo, los autores consideran, casi diez años después de su lanzamiento y cinco años después de su suspensión, que este tipo de programas puede ser positivo, mediante algunos ajustes, como “programa de apoyo a la construcción y mantenimiento de obras públicas municipales en barrios de estratos socioeconómicos bajos, para garantizar igualdad de oportunidades de empleo a la población más pobre y vulnerable” (DNP, 2008a: 82).

En el caso de FA, los autores señalan que “la visión estratégica se plantea entonces sobre un escenario de *decisiones políticas ya tomadas* y sobre un operativo de expansión del Programa *ya iniciado*” (DNP, 2008b: 117). Además, se señala luego que “es de recordar que los impactos en las cabeceras municipales identificados en la evaluación fueron pequeños” (DNP, 2008b: 118).

Estos dos ejemplos parecen ilustrar a la perfección lo que se conocía desde ya un tiempo: el problema mayor de este tipo de evaluación es que los resultados se dan a conocer cuando ya no tienen mayor pertinencia política, y que, para tomar decisiones acerca de un programa, la importancia de los impactos observados no son necesariamente los elementos más centrales para fundamentar una decisión.

Además, parece pertinente cuestionar la metodología utilizada -de comparación con un grupo de control-, en la medida que, como ya se señaló, es bastante obvio, o por lo menos no sorprendente, que la entrega de subsidios a población pobre con necesidades básicas insatisfechas (en particular, alimentación, salud y educación) va a generar un comportamiento positivo en relación con estas variables. Aun con mayor razón, cuando los subsidios se entregan de forma condicionada, como en el caso de Familias en Acción, al cumplimiento de ciertas obligaciones como la participación en algunas reuniones de información en salud, por ejemplo, o la asistencia escolar, so pena de perder el subsidio.

Finalmente, estas observaciones confirman la sensatez de las críticas a las evaluaciones que se basan en un intento, siempre difícil y limitado en su validez, de evaluar las políticas y programas mediante el paradigma científico de la medición positivista, y en este caso con ninguna reflexión acerca de los valores, tal como lo plantea la evaluación de la tercera generación. Se construye una imagen positiva de los programas únicamente con base en la *ausencia de política alternativa*, en un contexto de extrema pobreza en donde cualquier esfuerzo generará probablemente algún efecto positivo. Por lo tanto, en este marco, las políticas y programas siempre resultan legitimados por la “ciencia” evaluativa.

La visión que se desprende de esta serie de evaluaciones es la de una estrategia evaluativa sin participación de los beneficiarios ni de los ejecutores. Corresponde a una visión tecnocrática, de arriba

hacia abajo. Y, como se observa, ni siquiera los actores políticos toman decisiones apoyándose en las apreciaciones derivadas de las evaluaciones.

Claramente, las evaluaciones realizadas por el DNP, basadas en una ilusoria capacidad de medición objetiva con fines de alcanzar una óptima eficiencia técnico administrativa, no constituyen herramientas e instrumentos para profundizar la democracia y favorecer una revisión de las políticas y programas desarrollados por el gobierno y las instituciones públicas. Tampoco, aparecen capaces de articular una diversidad de fuentes y voces presentes en la sociedad. En este sentido, es sólo con el desarrollo de evaluaciones de “cuarta generación” que se podría introducir elementos de deliberación, o sea de gobernanza. La práctica evaluativa colombiana “oficial” presente sigue centrándose, a la vez que contribuye a su reforzamiento, en una alianza del saber científico exclusivo en manos de expertos con un poder político fundamentalmente concebido desde una perspectiva autoritaria y vertical.

La evaluación de cuarta generación, o pluralista, pretende remediar los defectos claramente evidenciados en el análisis realizado: actitud benévola por parte del evaluador hacia el programa y su responsable, casi imposibilidad de tener en cuenta valores distintos a los de la dirección, y “positivismo” excesivo. ¿Cómo podría desarrollarse una evaluación pluralista en el tipo de programas aquí examinados?

La actitud benévola o legitimadora desarrollada por los evaluadores puede ser limitada mediante la constitución de una instancia de evaluación que integra expertos, beneficiarios y ejecutores de proyectos desarrollados a nivel local en el marco del programa. Esta instancia de evaluación -en donde se negocia y acuerda entre expertos (los evaluadores contratados), un grupo de beneficiarios (y, si es del caso, también de afectados negativamente por el proyecto), y otro de ejecutores, los asuntos relacionados con los tópicos a evaluar, la metodología y el desarrollo de la evaluación- es la responsable del diseño, de la conducción y del seguimiento de la evaluación. Para el diseño, Guba y Lincoln (1989: 142 y ss.) sugieren el uso de un proceso dialéctico hermenéutico. De este modo, el diseño de la evaluación será, por un lado, menos sometida a los deseos expresados explícita o implícitamente por el contratante -ya que el diseño es parte del proceso de evaluación- y el proceso evaluativo encontrará, por otro lado, una mayor legitimidad en el grupo de beneficiarios y ejecutores locales. El carácter participativo, deliberativo y plural del proceso de diseño, conducción y seguimiento de la evaluación debería permitir, por lo tanto, abrir espacio a la diversidad de valores portados por los diferentes actores del programa y no sólo a los valores de los expertos y de la dirección. Legitimidad y participación generando una mayor probabilidad de aceptación de las conclusiones de un proceso de evaluación.

En el caso concreto de un programa del tipo de Familias en Acción, se podría por lo tanto imaginar la constitución de una instancia de evaluación conformada por evaluadores contratados, quienes en un primer momento seleccionan con base en un proceso aleatorio un cierto número de beneficiarios y de ejecutores locales de proyectos para conformar dicha instancia. Luego, como etapa de validación, se hace partícipe del resultado -el diseño inicial- a los beneficiarios y ejecutores de los proyectos seleccionados para que éstos hagan sus aportes y que, luego, la instancia de evaluación integre o revise su diseño inicial. A partir de allí, se conforma el equipo de evaluación que realizará el trabajo de evaluación en los proyectos seleccionados. En la medida de las posibilidades, sería también pertinente integrar ejecutores locales al equipo de evaluación.

En términos metodológicos, más que comparar entre un grupo de beneficiarios y un grupo de control, se recomendaría establecer una comparación con proyectos de otros programas existentes, incluyendo estos proyectos en la selección a evaluar. De esta manera, en la fase de diseño de la evaluación, la instancia de evaluación se vería obligada a ampliar sus preguntas evaluativas a más elementos, evitando el riesgo del “efecto túnel” (centrarse únicamente en observar los objetivos

explícitos de un programa). Asimismo, sería pertinente no limitarse al uso de indicadores cuantitativos, realizando una serie de entrevistas a beneficiarios y ejecutores que permita disponer de elementos de juicio cualitativos que posibiliten indagar sobre la pertinencia o adecuación de los valores incorporados a los programas. Finalmente, se considera que una evaluación no puede tener un tiempo de ejecución superior a dos años si se pretende producir información útil para orientar la toma de decisión.

Notas

¹ Un resumen de la estrategia propuesta por Monnier (1992) para desarrollar una evaluación pluralista se encuentra en Roth (2002).

² Se pueden consultar las evaluaciones realizadas por estos entes de control en sus respectivas páginas web: <http://www.defensoria.org.co> y <http://www.contraloriagen.gov.co>.

³ Ver el <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/PublicacionesSinergia>.

⁴ Es de precisar que el DNP es de cierta forma juez y parte, ya que la misma institución está encargada de recomendar las principales políticas públicas del país mediante documentos de orientación (documentos CONPES), de establecer el Plan Nacional de Desarrollo y, a su vez, de realizar la evaluación de éste.

⁵ Cabe observar que el documento no señala de qué manera fueron seleccionados estos proyectos.

Bibliografía

- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- DNP (2004a), *Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (Serie Evaluación de Políticas Públicas; N° 3).
- _____ (2004b), *Programa Empleo en Acción: condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (Serie Evaluación de Políticas Públicas; N° 2).
- _____ (2004c), *Programa Familias en Acción: condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (Serie Evaluación de Políticas Públicas; N° 1).
- _____ (2006), *Programa Familias en Acción: impacto del programa a un año y medio de su ejecución*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (Serie Evaluación de Políticas Públicas; N° 4).
- _____ (2008a), *Programa Empleo en Acción: impacto del programa sobre los beneficiarios y sus familias*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (Serie Evaluación de Políticas Públicas; N° 5).
- _____ (2008b), *Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-coste del programa*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (Serie Evaluación de Políticas Públicas; N° 6).
- Guba, E. y Lincoln, Y. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications.
- Monnier, Eric (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.
- Roth Deubel, A.-N. (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Tyler, R. W. (1949), *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, Chicago, The University of Chicago Press.

El Estado y la sociedad civil brasileña en el diálogo sobre el desarrollo nacional*

Esther Bemerguy de Albuquerque, Rosa Maria Nader y Ângela Cotta Ferreira Gomes

Todas las sociedades, en todas las civilizaciones, adoptaron, de diversas maneras, mecanismos de gobernabilidad para la regulación del orden, del poder y de la gestión de recursos, con vistas a impulsar procesos sociales como la cooperación, la competencia, el altruismo, las manifestaciones de fuerza y otras formas de negociación de conflictos, los dilemas, la retaliación, etc. Las diversas modalidades de organización del gobierno -en lo que son poderes constituidos que conforman el Estado- y de gobernabilidad -en su calidad de resultado de la relación de pesos y contrapesos entre Estado y sociedad (Salcedo, 2006)- caracterizan diferentes formas del ejercicio del poder en la conducción de grupos humanos y, consecuentemente, en las formas de impulsar procesos de desarrollo.

El actual momento histórico está caracterizado por la complejidad de las cuestiones que afectan a las sociedades y al planeta y, también, por el grado de incertidumbre ante el futuro, provocando la obsolescencia de conceptos y prácticas tradicionales en casi todas las dimensiones de la vida humana. La encrucijada de civilización que estamos viviendo trae la necesidad de reconstruir los mecanismos de regulación en todos los niveles y configuraciones de los Estados y entre ellos mismos, los cuales influyen en los procesos sociales de gobernabilidad de las sociedades y de la humanidad.

Más allá de las cuestiones relativas a los cambios ambientales, nuevos retos ponen actualmente en riesgo el modo de vida hegemónico, y que son esenciales para la supervivencia con dignidad: el acceso equitativo a los derechos universalmente aceptados por los países, en especial, el reto de garantizar seguridad energética y alimentaria a las sociedades en un contexto de desequilibrio entre demandas y el acceso a los recursos.

En este artículo defendemos la urgencia de fortalecer mecanismos de gobernabilidad que garanticen un amplio diálogo social que permita encontrar alternativas y desarrollar las opciones críticas más apropiadas para lidiar con nuevos problemas y oportunidades, y para construir un futuro que esté configurado sobre principios de equidad y justicia social. Al hacerlo, recorreremos los caminos que llevaron a instituir mecanismos de gobernabilidad y diálogo social en Brasil; en este marco, presentamos la experiencia del Consejo de Desarrollo Económico y Social -CDES- como un espacio privilegiado para situar procesos multiactores de formulación de alternativas y de pactar las opciones críticas para el desarrollo nacional con equidad.

Gobernabilidad de proyectos nacionales de desarrollo: democracia y participación

La capacidad de las sociedades para organizar sus sistemas de representación, así como las instituciones y procesos para regular el orden, el poder y la gestión de los recursos -procesos decisorios sobre el presente y el futuro- implica contar con capacidades de conciencia, de organización, de conceptos y de adaptación a nuevas situaciones. Estas capacidades son fundamentales para administrar problemas comunes y efectuar elecciones críticas que permitan el desarrollo de cualquier grupo social, y se manifiestan en los mecanismos de gobernabilidad adoptados por comunidades, Estados o conjunto de naciones. En general, se considera que la gobernabilidad es el modo de gobernar mediante el equilibrio de las fuerzas provenientes del Estado, de la sociedad civil y del mercado (Salcedo, 2006); supone ir más allá de la organización de los poderes constituidos en el Estado y gobernados por grupos

Recibido: 31-07-2008. Aceptado: 28-02-2009.

(*) Versión ampliada 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. Título original: "O Estado e sociedade civil brasileira no diálogo sobre o desenvolvimento nacional".

Traducido al español por las autoras.

políticos con mandato para gestionar la máquina estatal e implementar las acciones y políticas públicas. La gobernabilidad tiende a aumentar con la participación de la sociedad civil y con la transparencia y *accountability* de los gobiernos (Doctor, 2007).

La gobernabilidad en muchos países, desde mediados del siglo XX, estuvo impulsada por el rechazo al centralismo y a la coerción estatales, rechazo propio de las concepciones neoliberales, resultando en la formulación de un nuevo modelo de regulación social basado en el reconocimiento selectivo de los intereses y en la participación voluntaria de los interesados. Al mismo tiempo, los intentos por racionalizar lo político y las funciones estatales, produciendo mejoras en la transparencia, fueron acompañados de restricciones en el poder del Estado expresadas en “reglas, procesos y comportamientos a través de los cuales los intereses son articulados, los recursos son gestionados y el poder es ejercido en la sociedad” (Curado, 2005).

Pese a seguir una orientación neoliberal -dada la fuerza político-ideológica que hegemónicamente definió el papel del Estado y su relación con el mercado y con la sociedad civil a lo largo del último siglo-, esa modalidad de gobernabilidad tiene como características la participación voluntaria, la horizontalidad, la coordinación, el asociacionismo y la auto-regulación, entre otras. Las críticas a esa configuración de gobernabilidad que se dio en muchos países y en bloques regionales están centradas, por una parte, en la limitación del papel y de la legitimidad del Estado en lo que se refiere a su condición de agente principal y, por otra, en las limitaciones impuestas a la modalidad de participación, basada en grupos de intereses (*stakeholders*) y no en la participación popular (Santos, 2005).

En Brasil, concretamente, esa expresión de gobernabilidad tuvo lugar durante el período de reconstrucción del Estado Democrático de Derecho. Los intentos de implantar el modelo neoliberal de gobernabilidad -así como también otras herramientas propuestas por organismos internacionales de crédito para impulsar el crecimiento económico- fueron debilitados por la presión social para que el Estado se abriese a las demandas de la ciudadanía, entre ellas, a la participación en la definición de los rumbos del desarrollo nacional. El papel activo de los movimientos sociales tuvo una importancia fundamental en la transformación cultural que amplió el espacio político y cuestionó la capacidad de la democracia representativa para reconocer la diversidad de las agendas e identidades específicas, y para representar las diferencias existentes en la sociedad (Santos y Avritzer, 2002).

Como lo destaca Fleury (2005), “La Constitución Federal de 1988 expresa esa demanda ciudadana habiendo inaugurado una nueva institucionalidad democrática, contemplada en las innumerables instancias colegiadas en las cuales, sociedad y Estado se responsabilizan por la formación, formulación, ejecución y control de las políticas públicas. Si bien es cierto que, en muchos sectores, hubo retrocesos en los últimos años, con el agotamiento de las instancias colegiadas y la recentralización del poder en manos de la burocracia iluminada. No obstante, las experiencias del presupuesto participativo y otras diversas modalidades de participación en los gobiernos locales, mantuvieron encendida la llama y profundizaron la propuesta constitucional. De estas experiencias emerge la propuesta de democratización del Estado y la necesidad de publicitarlo mediante la construcción de una esfera pública de cogestión de los recursos públicos”.

De este modo, la gobernabilidad en construcción en la sociedad brasileña está instituyendo “patrones de articulación y cooperación entre actores sociales y políticos y acuerdos institucionales que coordinan y regulan transacciones dentro y a través de las fronteras del sistema económico”. Esos patrones incluyen “no sólo los mecanismos tradicionales de agregar y articular intereses, tales como los partidos políticos y grupos de presión, sino, también, redes sociales informales, jerarquías y asociaciones de diverso tipo” (Santos, 1997: 342). Es el caso de la implantación de mecanismos participativos de escucha a las demandas de la población y de seguimiento de acciones gubernamentales, como las conferencias nacionales y los consejos de políticas públicas, audiencias públicas, mesas de diálogo y auditorías, entre otros.

Al lado de esos patrones de articulación multiactores, hay movimientos intra e intergubernamentales, aunque no siempre en el ritmo deseado, para la adecuación de la administración

pública y de los gobernantes al ejercicio nuevo de gobernar el país con participación social más amplia. Ello se debe a que el fortalecimiento de la democracia pasa por desafíos que no se reducen a la cuestión del funcionamiento adecuado de las instituciones políticas, sino que se conectan también a las prácticas del aparato del Estado y a sus relaciones con los actores sociales (Avritzer, 2003). Estados como el brasileño, constituidos históricamente sobre modalidades autocráticas del ejercicio del poder, tienen un largo camino que recorrer para que sus instancias y el cuerpo de funcionarios públicos desarrollen capacidades de dialogar con la sociedad basándose en escuchas efectivas de las diversas expresiones de intereses y valores, y de actuar en procesos de negociación de acuerdos sobre demandas presentes y perspectivas de futuro. Por otra parte, las sociedades enfrentan el desafío de aprender a participar en el ciclo de las políticas públicas, desde la formulación de demandas hasta el control social.

El diálogo entre actores de diferentes segmentos políticos y sociales en la gobernabilidad de la cosa pública -característica fundamental de la democracia- se manifiesta en tres tipos principales de participación: en el intercambio de deliberaciones, en la capacidad de negociación entre intereses divergentes y en el control de las acciones de gobierno (Avritzer, 2003).

En Brasil se iniciaron, en los años 1990, ejercicios importantes en las tres modalidades de participación en la gobernabilidad, las que han venido siendo fortalecidas y mejoradas. La observación del funcionamiento actual de las instancias de participación en la administración pública federal pone en evidencia algunos efectos, aunque aún incipientes y puntuales, en el perfeccionamiento del sistema de gestión pública; allí se han incorporado mecanismos de participación como los de planificación y de presupuesto, y de fiscalización y control de algunas políticas sociales. Por otra parte, la observación de las experiencias en diversas instancias de participación, como el Consejo de Desarrollo Económico y Social, los Consejos de Políticas Públicas, las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas y los Foros, entre otros, indica un perfeccionamiento en la capacidad de los actores sociales de compartir la definición y la gobernabilidad de los rumbos del desarrollo del país.

A título de ejemplo, en los últimos cinco años fueron realizadas 50 Conferencias Nacionales con la participación de aproximadamente 3,5 millones de delegados, en los niveles municipales, estaduais y nacionales (Secretaría General de la Presidencia de la República, 2008). De acuerdo con la investigación del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA (Silva, Jaccoud y Beghin, 2005), sólo en las etapas nacionales de las conferencias, tuvieron lugar cerca de 5.000 deliberaciones públicas, gran parte de las cuales quedaron incorporadas en el diseño de políticas públicas sectoriales. Hay actualmente en Brasil cerca de 100 instancias de articulación y debate con diversas finalidades -normativa, técnico-científica, de derechos, de políticas públicas-, que incluye la participación de actores sociales con diferentes intensidades, teniendo algunas de ellas carácter deliberativo, incluso sobre el presupuesto, como el Consejo Nacional de Salud. Entre estas instancias se destina el 30% de los asientos a prácticamente todos los movimientos sociales de defensa de derechos, de minorías y de trabajadores para participar en el seguimiento y control social de las políticas públicas.

Los principales resultados de la participación social en el gobierno federal brasileño están orientados a la extensión, al menos en el plano formal, de los derechos sociales de la población; a una distribución más equitativa de los recursos hacia las políticas sociales; a la inclusión de temas transversales, fundamentales para el combate a las desigualdades en la agenda política nacional; y a la apertura de áreas de la administración pública tradicionalmente resistentes a la participación social. Pese a los avances, aún hay desafíos a enfrentar, teniendo en cuenta las fragilidades políticas y financieras de las organizaciones de la sociedad civil, las resistencias de sectores del poder público a reducir efectivamente la gran distancia entre resultados formales y reales de la participación, y la restricción a extender la participación al campo de la política económica (Ciconello, 2008).

Incluso con dificultades y en medio de tantos desafíos, tales experiencias van construyendo la base para el diálogo social y el fortalecimiento de la capacidad de los actores sociales y políticos para protagonizar en todo el ciclo de la política pública, desde la formulación al seguimiento de la ejecución, evaluación de conformidad y de resultados. De esta forma, el país va construyendo los procesos de

governabilidad que incluyen la participación de la sociedad y la formación de la voluntad colectiva para emprender el desarrollo nacional. En el análisis de Doctor (2007: 146), la experiencia brasileña de participación sugiere un cambio en la naturaleza y en los medios para que la sociedad opine en la formulación e implementación de políticas públicas, pero no un compromiso claro con la institucionalización del neocorporativismo.

El reto es superar las limitaciones impuestas por la hegemonía todavía presente de las orientaciones neoliberales en la relación Estado-sociedad y reconducir el proceso de gobernabilidad, para que se ponga al servicio de la democracia con inclusión social y redistribución de la riqueza y del poder. La tarea es dar aplicabilidad a conceptos que sustenten la legitimidad del Estado y la gobernabilidad en un campo diferente del neoliberalismo, en el que la posibilidad de articulación y coordinación de la multiplicidad de expresiones sociales, de aspiraciones, demandas, proyectos y utopías -hilos para tejer el futuro- sea real, aunque lleve tiempo su construcción.

De este modo, la apuesta está en la superación de la fase (prácticamente inevitable) de resolución de problemas sociales acumulados a lo largo del tiempo y que se convierten en el foco actual de la mayoría de las instancias de negociación multiactores. Reduciendo la urgencia y el volumen de las demandas acumuladas, fortaleciendo instancias participativas de gobernabilidad, desarrollando y produciendo sinergias entre las múltiples capacidades de los participantes gubernamentales y no gubernamentales -políticas, cognitivas, etc.-, las sociedades se estarán preparando para resolver el desafío crítico de la humanidad: rediseñar la capacidad para gobernar y para tejer el futuro, que son prerequisites para lidiar, de manera innovadora, con los problemas y oportunidades del siglo XXI (Dror, 1999: 46). Influir y tejer un futuro con transformaciones sociales basadas en los principios de equidad y justicia es una tarea que depende de “actos de elección y voluntad colectivas basados en la libertad humana” (*idem*: 147). La formulación de contratos sociales con vistas a orientar los rumbos del desarrollo tiene que ver con la formación de la voluntad colectiva, el mayor de los desafíos. Formar esta voluntad colectiva se consigue en ambientes donde interactúan numerosos factores sociales, pedagógicos, políticos, económicos, éticos, etc. Son ambientes complejos donde deben estar presentes actores que representen -formalmente o no- los diferentes sectores y segmentos sociales, en el que el conocimiento esté disponible y los actores preparados para producir alternativas; en donde los conflictos se puedan manifestar respetando las diferencias; en el que las relaciones de poder sean visibles y acordadas. Tales ambientes son los propicios al diálogo social para el desarrollo.

Diálogo social: herramienta para la articulación y formulación de proyectos de desarrollo

La interlocución activa con la sociedad se considera en el actual gobierno federal brasileño como un medio eficaz para buscar las mejores alternativas para la formulación de las políticas públicas y el desarrollo nacional. Apoyado en el pensamiento de Celso Furtado -importante teórico del desarrollismo con inclusión social, para quien el desarrollo de una nación es tarea de toda la sociedad-, el gobierno apostó fuerte al diálogo social como estrategia de gobernabilidad.

Tradicionalmente, el diálogo social es una herramienta aplicable a ambientes de negociación, consultas e intercambio de informaciones entre el capital y el trabajo, en algunos casos con la intermediación del gobierno, informado por mecanismos institucionales, marcos jurídicos y tradiciones diversas entre los países.

En Brasil, la concepción de diálogo social amplía la mesa para la participación de otros actores sociales de múltiples segmentos de la sociedad civil, además de empresarios, trabajadores y gobierno, y su función excede el mundo de las relaciones capital-trabajo. En los últimos años, el diálogo social ha sido adoptado en espacios de participación como una importante herramienta de producción de conocimiento y de alternativas que, al potenciar las capacidades de grupos y personas, favorece la convergencia de ideas y sugerencias en cuestiones estructurales y en la eliminación de dificultades para la construcción de un proyecto nacional de desarrollo. Es un elemento esencial para la formación de la voluntad colectiva, imprescindible para el compromiso con un contrato social que lleve a acuerdos

sobre el futuro deseable para la sociedad. Cohen (1998) define la democracia deliberativa como la decisión colectiva que “emerge de acuerdos que añaden opciones colectivas establecidas en condiciones de libre y pública argumentación entre iguales, que son gobernados por estas decisiones”. El énfasis en el intercambio de información entre los participantes permite la transformación de puntos de vista, y la exigencia de argumentar en defensa de sus posiciones favorece el entendimiento y la generación de consensos más amplios. El objetivo primordial del proceso decisorio no está en la elección entre alternativas sino en la producción de nuevas alternativas, lo que permite una mayor innovación social. Finalmente, se espera que las decisiones así tomadas faciliten una mayor justicia redistributiva y sean más sostenibles (Fleury, 2005).

La práctica del diálogo, de la interlocución y de la cooperación desafía la capacidad de escuchar y aprender del otro, sin escamotear conflictos y divergencias. Ello se aplica al conjunto de los actores, especialmente a la burocracia gubernamental, que no siempre reconoce la importancia de ese instrumento del proceso democrático de gobernar. No obstante, más que escuchar y hablar al gobierno, los espacios de diálogo social tienen el valor de aclarar diferencias, construir nuevas síntesis, desencadenar transformaciones, apuntar los rumbos y diseñar el futuro.

Al dar mayor legitimidad y sustentación a las políticas estatales, la sinergia de los esfuerzos y la voluntad de los actores sociales y políticos construidas en el diálogo social dan al proceso de desarrollo un carácter duradero y sustentado. Como lo destaca Wagner (2005), “Si hay alguna dimensión más decisiva para el proceso del desarrollo es la de la política. Es en ella donde se dan las opciones que conformarán un país, es de ella de donde surgen los acuerdos sociales que darán el soporte necesario para ejecutar las elecciones hechas. En la política democrática se construyen viabilidades, son creadas las condiciones para hacer lo necesario. En la política democrática y participativa son ampliados los espacios de posibilidades. Por medio del diálogo social sincero son producidos consensos e intereses diferentes pueden ser armonizados, acuerdos establecidos y el desarrollo deseado puede ser alcanzado. Es a través de la política cómo los desafíos son enfrentados, los obstáculos son traspuestos, las sociedades se hacen, la ciudadanía se afirma y la democracia se realiza. La voluntad política colectiva sustenta la determinación gubernamental a través de los tiempos, llevando a las naciones adonde ellas aspiran llegar”.

La experiencia de diálogo social en el Consejo de Desarrollo Económico y Social

Entre los diferentes espacios de participación fortalecidos o creados en el gobierno actual, el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) ha merecido relieve y es citado como una importante innovación democrática. Esta experiencia de participación política es, al mismo tiempo, una experiencia de educación para la igualdad política tanto por permitir la circulación de diferentes discursos políticos en igualdad de condiciones (logrando el aprendizaje de la capacidad de pactar) como por favorecer el reagrupamiento de los actores sociales en nuevos acuerdos y coaliciones políticas (Avritzer, 2003; Ciconello, 2008; Doctor, 2007; Costa, 2008; Fleury, 2005).

Creado en el 2003, el CDES pretendió ofrecer un espacio de formulación de alternativas para promover el desarrollo, dando forma y liberando una voluntad colectiva que facilitase la ruptura con las condiciones vigentes en el país en esa época (inestabilidad económica, “estagnación”, endeudamiento, fragilidades de la máquina estatal, entre otros) e impulsase el desarrollo nacional con una responsabilidad compartida entre el gobierno y los actores sociales.

El funcionamiento del CDES en diferentes espacios de diálogo (plenario, grupos de trabajo, coloquios, seminarios, talleres, a nivel nacional e internacional), integrado por consejeros del CDES, administradores públicos, académicos, técnicos especializados, organizaciones no-gubernamentales, entre otros, da como resultado efectivo la producción y disseminación de conocimientos y alternativas, calificando el debate en el gobierno y en la sociedad.

Enfocado en los temas estratégicos para el desarrollo nacional, en los más de cinco años de funcionamiento el CDES ha producido importantes contribuciones, partiendo de un acuerdo básico

sobre el tipo de sociedad deseada y los rumbos del desarrollo. En ese acuerdo, los criterios de equidad y justicia social fueron establecidos como parámetros de evaluación de las políticas públicas y del proceso de desarrollo.

Entre los resultados del diálogo, se encuentran grandes líneas y acuerdos estratégicos que contribuyen a la planificación a largo plazo y orientan propuestas específicas de políticas públicas presentadas por el Consejo. Las llamadas Cartas de Concertación abordan puntos fundamentales y perspectivas para el desarrollo, organizando los debates iniciales en el CDES. La Agenda Nacional de Desarrollo presenta una visión de futuro -el Brasil que los consejeros y consejeras quieren construir- y los valores en que debe basarse esa construcción, y propone objetivos y directrices para el desarrollo como una responsabilidad colectiva de los gobiernos y de la sociedad. Los Enunciados Estratégicos profundizan los consensos obtenidos en el CDES, proponiendo metas concretas y plazos, y ofreciendo una base para un movimiento de concertación estratégica para el desarrollo.

Basado en estas formulaciones estratégicas, el Consejo debatió y ha contribuido en las reformas de la Previsión Social y de la Tributación; en la reforma Sindical, Laboral y Universitaria; en el proyecto de ley que instituye las *Parcerias* (Asociaciones) Público-Privadas; en la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas, y en el Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB). Aprobó una Moción sobre la Política Nacional de Desarrollo Regional, en defensa de su carácter estructurante de una nueva realidad regional brasileña que repercutió en la estrategia de gobierno.

Partiendo de sugerencias del CDES, el gobierno federal reglamentó las operaciones de crédito en consignación en nómina, la creación de la cuenta-inversión, la orientación de recursos para microcrédito y la Ley de Quiebras. También, por recomendación del CDES, fue creado el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial.

De la Agenda Nacional de Desarrollo, el gobierno incorporó la orientación estratégica del Plan Plurianual 2008-2011. Las prioridades y metas propuestas en los Enunciados Estratégicos del CDES están presentes en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), especialmente en áreas de logística y transporte, energía e infraestructura social y urbana, así como también en medidas para combatir las desigualdades.

El Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) incorpora uno de los principales consensos del CDES, como es la priorización de la Educación como estructurante del desarrollo, demandando su articulación con otras políticas públicas y la responsabilidad compartida entre gobiernos e iniciativa privada.

Los impactos de los aportes hechos por el CDES son seguidos a partir de un cuidadoso diálogo con el gobierno, teniendo en cuenta que la relación no es de demanda, sino de entendimiento y construcción de perspectivas comunes entre actores sociales y gobierno. De esa forma, es posible considerar el proceso de trabajo del Consejo -el diálogo franco y abierto entre sus miembros- como una contribución fundamental al desarrollo y a la democracia brasileña.

“... comprendemos la creación del CDES como una innovación social que amplía la esfera pública, al introducir en una misma arena de discusión a actores sociales que no interactúan en otras situaciones, en una sociedad marcada por divisiones y exclusiones (...). Se trata, por primera vez en la historia brasileña, de la existencia de un órgano consultivo nacional, con la misión de discutir tanto políticas específicas como los fundamentos del desarrollo económico y social” (Fleury, 2005).

“Se puede afirmar, por ello, que en el Consejo la mayoría no estaba establecida *ex ante*, sino construida políticamente en el proceso de debate de ideas. Eso no quiere decir, evidentemente, que no existiesen similitudes ideológicas y conceptuales entre los grupos, lo que en el fondo es positivo y deseable para hacer más denso los debates y la representación de intereses. Pero, sobre todo, se resalta que poco de esas posiciones fue fundamentado en una perspectiva apriorística. En resumen, el seguimiento hecho por nosotros de los debates del CDES y, más tarde, de la estructuración de su temario en una matriz tipológica, nos permite decir que ese Consejo fue uno de los elementos

determinantes por el cual el actual Gobierno ha logrado hasta ahora producir una agenda de desarrollo, que se contrapone a la dicotomía anterior” (Ruediger, 2008).

Del intercambio de diálogo surgen los temas que interesan al conjunto de la sociedad, los consensos principales y las características estructurales de las divergencias de interés y de orientación.

“Todos nosotros aprendimos un poco con él (el CDES), aprendimos mucho en la convivencia que fue establecida entre todos los miembros del Consejo. Yo espero que nosotros podamos, en los próximos cuatro años, tener un Consejo más riguroso aun, un Consejo más plural, un Consejo con todos los sectores representados, para que podamos crear las buenas políticas que el Estado brasileño necesita producir, para que podamos cambiar la situación y para que el País vuelva a crecer más, que es lo que todos deseamos, hacer crecer al País y, en consecuencia, hacer justicia social que es la razón por la cual todos nosotros estamos aquí” (discurso del presidente Lula, 20ª Reunión del Pleno, 01-03-2006).

“Como se trata de una agenda, de una agenda para el futuro, cuando la preparamos, la verdad es que hicimos un trabajo al hacer las opciones, que fue muy difícil en función de la diversidad de las representaciones expuestas en ese Consejo, de los paradigmas que orientaban la mirada de esa realidad y de lo que cada actor apuesta en términos de futuro” (consejero Clemente Ganz Lúcio, Director Técnico del DIEESE, 13ª Reunión del Pleno, sobre la Agenda Nacional de Desarrollo, 25-08-2005).

“... estamos absolutamente dispuestos a discutir salarios, fortunas, guerra fiscal, desgravación con contrapartidas definidas, grado de proyección, eficiencia, eficacia, no hay ningún problema, vamos a discutir todo, pero vamos a discutir con compromiso por resultados” (consejero Horácio Lafer Piva, Presidente del Consejo de la Asociación Brasileña de Papel y Celulosa y de la Klabin S. A., 19ª Reunión del Pleno, 24-08-2006).

“Y por estas palabras yo pongo a disposición de los pueblos indígenas el establecer diálogos con cualquier forma de participación de la sociedad, bien sean empresas, sean inversionistas, sea el propio gobierno. Nosotros estamos aquí para hablar y para poner nuestras prioridades en términos de desarrollo” (consejera Joênia Batista de Carvalho, consejera en el Consejo Indigenista del Funai, 20ª Reunión del Pleno, 05-12-2006).

El CDES ha realizado un esfuerzo para establecer el diálogo con actores políticos de los tres poderes. El impulso a este diálogo interinstitucional abre perspectivas al desarrollo institucional en las diferentes áreas de gobierno y a la creación de otros espacios de diálogo sobre cuestiones transversales, que atienden el desafío de eliminar las fronteras de la sectorialidad en la administración pública. Con este esfuerzo, pretende enriquecer y dar mayor consistencia al debate sobre cuestiones cada vez más complejas que el Brasil y otros países están enfrentando.

De igual manera, el CDES está en intensa articulación con consejos similares de otros países, ejerciendo la presidencia de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) en el bienio 2007-2009. En ese espacio, está presente el esfuerzo de incluir en la pauta de la gobernabilidad de otros países, temas que desafían la humanidad para que se formulen opciones críticas más apropiadas para la construcción de un futuro con equidad y justicia social, como es el caso del actual debate sobre seguridad alimentaria y seguridad energética.

Para varios autores, entre ellos Doctor (2007), el CDES es una importante innovación institucional porque favorece una participación genuina en la formulación e implementación de políticas -una rareza en el contexto latinoamericano. Obtuvo importantes resultados al estimular la transparencia y el compromiso en la esfera política y al apoyar una democracia que opera en una economía mundial globalizada, altamente competitiva, en la que el conocimiento y las respuestas rápidas en circunstancias de cambio, ejercen un papel fundamental.

Costa (2008) considera que la experiencia de participación política facilitada por el Consejo de Desarrollo Económico y Social fue y sigue siendo una experiencia de educación para la igualdad política y el aprendizaje de la capacidad de pactar con vistas a un tipo de crecimiento económico-social que pueda generar empleo, distribuir renta y cambiar el perfil de la estructura social -el desarrollo en el

que insistió Celso Furtado. Y afirma que “sin la pompa y el escenario rousseauianos ni la formalidad burocrática de las democracias nórdicas, está siendo construido, finalmente, un contrato social genuinamente brasileño”.

La consolidación del Consejo de Desarrollo Económico y Social en Brasil: problemas y desafíos

Al mismo tiempo que es una innovación institucional en el escenario latinoamericano, el CDES significa una experiencia fuera de lo común para sus participantes, por tratarse de un espacio de búsqueda de entendimiento entre intereses diversos -a veces contradictorios- y de aprendizaje de la participación democrática. Estas características convierten la expectativa de construcción colectiva del desarrollo nacional en un proceso complejo, con problemas y desafíos a ser enfrentados.

Una dificultad central en la consolidación de espacios participativos multiactores, como el CDES, se encuentra en la desigualdad y heterogeneidad que caracterizan la sociedad brasileña. En estas condiciones, la elaboración de proyectos colectivos de desarrollo es altamente compleja y difícil. La composición del CDES refleja la distribución del poder en el territorio nacional expresada en la asimetría regional (hay mayor número de consejeros de las regiones sur y sureste del país), sectorial (los empresarios están en mayor número respecto a los trabajadores), de género y de etnia (hay sólo un consejero negro y una consejera india). Esta heterogeneidad y asimetría, para ser superadas en el diálogo sobre los temas del desarrollo, exigen la implicación de los consejeros en la elaboración de soluciones políticas frente a las dificultades y contradicciones que forman ese proceso.

Los desafíos a ser enfrentados se relacionan con la propia dificultad del proceso de incorporación por la sociedad de formas de democracia diferentes de la representativa, bien sea ella la que promueve la distribución de las deliberaciones, o la que posibilita la negociación entre intereses divergentes, o la que implica a los ciudadanos en el control de las acciones de gobierno. En cualquier caso, están incluidos los desafíos del reconocimiento institucional por la sociedad y por el gobierno, del aprendizaje de la participación en el ciclo de las políticas públicas, y de la transformación de intereses en el proceso de información y de argumentación.

En ese sentido, un primer desafío enfrentado por el CDES es su institucionalización como un instrumento político del Estado, de modo que asegure su permanencia para después del actual gobierno. El Consejo fue creado por ley federal, lo que no garantiza su continuidad en gobiernos futuros. Transformarlo en instrumento de Estado requiere su inclusión en la Constitución Federal, lo que conllevaría dificultades para su aprobación en el Congreso Nacional por la percepción de conflicto entre las formas de democracia representativa y participativa. Este aparente conflicto tiende a producir, en los congresistas, resistencias a la acción del CDES por su papel de asesoramiento al Presidente de la República en los temas estratégicos del desarrollo del país.

Un desafío más amplio implica a la sociedad y a los agentes públicos en la construcción de una organización social que no sea sumisa a las reglas impuestas por el mercado y en que el Estado adquiriera importancia estratégica en la realización del desarrollo nacional. Aunque hegemónica en la mayoría de las sociedades, la matriz neoliberal implica dificultades para la incorporación de instancias participativas. El neoliberalismo da énfasis a los aspectos económicos y administrativos para justificar la crítica permanente a la dimensión política del Estado. El CDES, al constituir un espacio público de negociación, discusión y acuerdo sobre estrategias y objetivos nacionales, adopta una práctica antihegemónica a la autolimitación del poder público.

Otro desafío importante, también como consecuencia de la organización social basada en la concepción neoliberal de sociedad, se encuentra en la forma de participación de los consejeros. Son liderazgos sociales, en sus sectores, y su actuación es, tradicionalmente, la defensa de intereses sectoriales o de clase. Por otro lado, la creación de sujetos colectivos, como es la pretensión del CDES, se basa en la defensa de la colectividad. Y este es un proceso lento de aprendizaje de la participación en el que el pensamiento y la acción de los consejeros deben estar dirigidos hacia la formación de la

voluntad colectiva necesaria para la formulación de contratos sociales, el mayor de los desafíos para experiencias como la del CDES.

La experiencia del Consejo de Desarrollo Económico y Social, en países de democracia reciente, es una elaboración histórica que exige tiempo y esfuerzo de aprendizaje, tanto por parte de los consejeros como por los actores gubernamentales para asumir efectivamente y consolidar la relación de diálogo entre gobierno y sociedad en la definición del rumbo del Estado, donde ambos comparten responsabilidades por el desarrollo del país.

Bibliografía

- Avritzer, Leonardo (2003), “Governo Lula e o desafio da participação”, en *Teoria e Debate*, Ano 16 N° 54, São Paulo, junho-agosto.
- Brasil. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2004), *Cartas de concertação*, Brasília, CDES, <http://www.cdes.gov.br>.
- _____ (2005), *Agenda Nacional de Desenvolvimento*, Brasília, CDES, <http://www.cdes.gov.br>.
- _____ (2006), *Enunciados estratégicos para o desenvolvimento*, Brasília, CDES, <http://www.cdes.gov.br>.
- Ciconello, Alexandre (2008), “A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil”, Oxford, Oxfam International.
- Cohen, Joshua (1998), “Democracy and Liberty”, en *Deliberative Democracy*, John Ester (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Costa, Vanda Maria Ribeiro (2008), “O CDES: a aprendizagem da pactuação”, documento presentado en el 6° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, del 29 de julio al 01 de agosto.
- Curado, J. M. (2005), “Estruturas de Governação”, en *Repositorium*, Braga, Universidade do Minho, <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3703>, 17-07-2008.
- Doctor, Mahrukh (2007), “Lula’s Development Council: Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 34 N° 6, Thousand Oaks, pp. 131-148, <http://lap.sagepub.com/cgi/content/abstract/34/6/131>, 13-05-2008.
- Dror, Yehezkel (1999), *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*, São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- Fleury, Sonia (2005), “O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula”, Brasília, Presidência da República, http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_notainformativa.php?p=f01200e46c415ed858c1f13be14aed652ad505bdbde45efba998a7a5, 13-05-2008.
- Ruediger, Marco Aurelio (2008), “O desenvolvimento como construção política”, en *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 20 de maio, p. A12.
- Salcedo Aquino, Roberto (2006), “Rendición de cuentas en el diseño, vigencia y transparencia de la gobernabilidad democrática”, documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), “A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”, en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N° 72, Coimbra, outubro, pp. 7-44.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2002), “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, en *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (org.), São Paulo, Civilização Brasileira.
- Santos, Maria Helena de Castro (1997), “Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente”, en *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 40 N° 3, Rio de Janeiro, pp. 335-376.
- Secretaria Geral da Presidência da República (2008), Pronunciamento público do Ministro-Chefe Luiz

Dulci, Brasília, Presidência da República, mimeo.

Silva, Frederico Barbosa; Jaccoud, Luciana; y Beghin, Nathalie (2005), “Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias”, en *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Wagner, Jacques (2005), “Desenvolvimento e diálogo social: desafios, riscos e oportunidades”, documento presentado en el Diálogo de Fundações, Redes Sociais, Governo Brasileiro e Banco Mundial, Brasília, 23 al 25 de febrero.