

Nº 43, Febrero 2009

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

Susan Rose-Ackerman

El Derecho Administrativo y la legitimidad democrática:
confrontando el poder ejecutivo y el Estado contractual

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

Enrique Cabrero Mendoza y Dionisio Zabaleta Solís

¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política
social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas

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

Bernardo Kliksberg

Los desafíos éticos pendientes en un mundo paradójico: el rol de la universidad

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

Fernando Straface y María Page

Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional

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

Gloria Martínez-Cousinou y Staffan Andersson

El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio

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

Ester García Sánchez

Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política

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

Luis Guillermo Babino

La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción
política de las organizaciones públicas

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

Rafael Martínez Puón

La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México

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



El Derecho Administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el Estado contractual*

Susan Rose-Ackerman

La legislación administrativa está profundamente entrelazada con el proceso de elaboración de políticas y con la política. Sin embargo, los académicos del Derecho Administrativo tienden a flotar por sobre el paisaje político y administrativo y se concentran en el carácter formal de la ley y en las estructuras de la relación Estado/sociedad. Los académicos del Derecho Administrativo comparado parecen a veces estar desligados de la realidad política y económica contemporánea y de los problemas que la administración pública vive en el día a día.

El proyecto en el cual estoy trabajando intenta cubrir ese vacío y busca temas comunes a través de los cuales puedan dialogar, justamente, las perspectivas de la Ciencia Política, la Administración Pública, la Economía y el Derecho Público. Es una agenda muy amplia; por lo tanto, pretendo considerar sólo el tópico que se relaciona con la elaboración de políticas públicas y el Derecho Administrativo.

Las agencias públicas hacen algo más que implementar la ley en casos particulares; también elaboran políticas a partir de normas y orientaciones generales. La agenda de la reforma del Estado en materia de consolidación de la democracia necesita incluir la reforma del Derecho Administrativo como un camino para profundizar la legitimidad democrática y la capacidad del gobierno para rendir cuentas o responder por sus acciones.

Existe cierta urgencia en esta tarea como producto de tres tendencias globales que parecieran empujar en direcciones diferentes. En primer lugar, está creciendo la imposición del poder ejecutivo; en segundo lugar, se incrementa también el uso de entidades privadas y semi-privadas para el cumplimiento de propósitos públicos; y, en tercer lugar, crece el uso de agencias independientes para realizar tanto la regulación sustantiva de las organizaciones privadas como el monitoreo de las agencias públicas.

Estas tres tendencias debilitan el rol central del servicio civil profesional como implementador de metas definidas estatutariamente. La imposición del poder ejecutivo puede socavar tanto las prerrogativas legislativas como la rendición de cuentas democrática en la elaboración de políticas gubernamentales. El traspaso de poder hacia entidades privadas y semi-privadas requiere ser estructurado cuidadosamente para impedir que mine la responsabilidad pública en los programas gubernamentales. La utilización de agencias independientes, por su parte, puede colocar ciertas actividades regulatorias más allá del alcance de la burocracia central y del gabinete ministerial.

En los sistemas democráticos, la capacidad del gobierno para rendir cuentas de sus acciones constituye un aspecto importante de la soberanía popular. Es una fuente de legitimidad política. Lo es en tres sentidos, y todos ellos involucran al Derecho Administrativo (Rose-Ackerman, 2005). Estos sentidos son los siguientes: primero, la rendición de cuentas por su desempeño; segundo, la rendición de cuentas por la elaboración de las políticas; y, por último, la rendición de cuentas relacionada con el ejercicio de los derechos.

El primer sentido de “accountability” requiere que el Estado desarrolle programas de forma competente utilizando expertos profesionales de manera tal que pueda asegurar un alto nivel de eficiencia e integridad en el servicio público. Las metas establecidas por los actores políticos deberían

Recibido: 30-07-2008. Aceptado: 25-08-2008.

* Conferencia Magistral presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre de 2008.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Administrative Law and Democratic Legitimacy: Confronting Executive Power and the Contracting State”.

ser alcanzadas con base en la modalidad del costo-efectividad utilizando todo el saber especializado que sea necesario para cumplir con las tareas. La palabra clave, aquí, es “competencia”. Implica tanto la utilización de expertos como la existencia de un cuerpo civil de funcionarios bien capacitados que no caigan en algunas de las tentaciones que se les pueden presentar, ya sean éstas las ofertas de corrupción, o la de malversación de fondos, o aquéllas que provienen de los conflictos de interés (Rose-Ackerman, 1999). Llamemos a esto “responsabilización por el desempeño”. Esto requiere tanto de transparencia -que permita que las personas externas a la administración puedan ver lo que los funcionarios públicos están haciendo- como de medios que obliguen a los funcionarios a hacerse responsables si su rendimiento es pobre o si operan fuera de la ley.

En la segunda acepción, y moviéndonos un paso atrás, el proceso de elaboración de políticas en sí mismo debería responder a los valores democráticos. Existen dos formas de lograr dicha capacidad de rendir cuentas o de hacerse responsable por sus acciones. Un camino es lograrlo a través de las leyes que aprueban las asambleas y los referendos, ámbitos en los cuales las elecciones proporcionan una relación con la opinión pública.

El otro camino tiene que ver con nuestro interés personal en este momento; se centra en aquel proceso de elaboración de políticas que ocurre al interior del gobierno / poder ejecutivo o en sus instituciones dependientes, proceso en el cual no hay un involucramiento directo del poder legislativo ni el uso del referendo. Llamémoslo “responsabilización por la elaboración de políticas”, esto es, la delegación del proceso de elaboración de políticas a través de normas con fuerza de ley o instrumentos similares tales como decretos y lineamientos. La responsabilización por la elaboración de políticas va más allá del tema de la competencia y de la honestidad, para incluir el ejercicio de la discrecionalidad en cuanto a las políticas sustantivas. Este camino reconoce el valor de delegar la autoridad relacionada con la elaboración de políticas hacia expertos, burócratas o políticos de la rama ejecutiva, pero al mismo tiempo reconoce la necesidad de asegurar el ejercicio democrático del poder. Los cuerpos legales, frecuentemente, son vagos y poco claros, y dejan muchos temas difíciles concernientes a las políticas para que sean resueltos en la etapa de implementación (Rose-Ackerman, 1995; Rothstein, 2004). Además, en algunos sistemas, la cabeza del Estado y del gobierno puede elaborar políticas sin la autorización previa del poder legislativo. Sus decretos, en este caso, tienen inmediata fuerza de ley, aun cuando puedan requerir una ratificación posterior del poder legislativo (Carey y Shugart, 1998). Ambos ejercicios de la autoridad ejecutiva están abiertos al abuso, y la legislación administrativa es una forma de proporcionar un nivel de control.

El Derecho Administrativo ayuda, también, a asegurar un tercer tipo crucial de legitimidad, denominada “responsabilización basada en los derechos”, que no está condicionada a la soberanía popular. Más bien se concentra en el Estado como actor poderoso que puede llegar a violar los derechos individuales. Una tarea del Derecho Administrativo es, justamente, limitar estas violaciones, ya sea reforzando una lista escrita de derechos constitucionales o bien aplicando conceptos jurídicos tales como “justicia natural” o *principles généraux du droit* (Nicholas, 1970). En los Estados Unidos, la Carta de los Derechos juega este rol, y en Europa, la Convención Europea de los Derechos Humanos (ECHR, por sus siglas en inglés) está comenzando a tener fuerza por sobre las constituciones nacionales, especialmente en el Reino Unido, país en el cual no existe una constitución escrita. La protección de los derechos, indudablemente, constituye un rol fundamental a cumplir por parte de las cortes de justicia para limitar el poder del Estado y sus agentes. Sin embargo, al sobre-enfatizar este aspecto del Derecho Administrativo, algunos comentaristas han disminuido la importancia de otras formas en las que éste puede ayudar a la legitimidad pública. Una comprensión más realista de los imperativos políticos, de los incentivos burocráticos y de la operación del sector privado sugiere los méritos que puede tener el hecho de tener cortes que ayuden a establecer límites políticos en el proyecto de construcción de la democracia.

En el resto de la exposición me centraré en la responsabilización por el proceso de elaboración de políticas (*policymaking accountability*). Un rasgo clave de las democracias modernas es la delegación

de la autoridad en el ámbito de la formulación de políticas desde el poder legislativo hacia el ejecutivo, e incluso, a veces, hacia agencias independientes, tribunales especializados, cuerpos semi-gubernamentales o entidades completamente privadas. Para Estados que tienen en su pasado períodos de gobierno autoritario, como muchos de los Estados en América Latina, dicha delegación puede constituir una práctica riesgosa que puede conducir al surgimiento de una presidencia de tipo imperial. El riesgo puede parecer menor en sistemas puramente parlamentarios. Sin embargo, en sistemas parlamentarios tales como la Francia de Vichi o la Alemania Nazi, una amplia delegación de la autoridad legislativa permitió que se estableciera un sistema autoritario a través de medios nominalmente legales (Schwartz, 1954). Limitar la delegación es un tema de significación constitucional en todas las democracias.

Es importante tener presente que, a veces, el problema no es que exista demasiada autoridad centralizada, sino muy poca. Un sistema federal puede contar con escasa coordinación en la cima, e incluso los Estados unitarios pueden crear cuerpos independientes, tales como bancos centrales y juntas reguladoras, y delegar autoridad hacia entidades privadas que a veces sólo representan el interés público de manera problemática. Sea cual sea el riesgo, los poderes legislativos a través del mundo creen que los beneficios de la delegación son más altos que los costos, y algunas constituciones exigen un cierto grado de devolución y delegación a través del federalismo y especificando agencias reguladoras.

Algunos científicos políticos sugieren un buen número de razones por las cuales la decisión de delegar puede chocar con los valores democráticos. Así, algunos argumentan que la delegación legislativa representa sólo un esfuerzo por servirse a sí mismos desde el momento en que saca las opciones más difíciles de las manos de los legisladores y las deja en manos de los burócratas y del presidente (Wilson, 1980; Fiorina, 1982)¹. Otros reclaman que la delegación hacia las agencias, especialmente si se trata de agencias independientes, es una manera a través de la cual los legisladores pueden favorecer a grupos de interés particulares de una manera menos transparente que aprobando estatutos abiertamente parcializados en relación con dichos grupos (Stigler, 1971; Posner, 1974; Peltzman, 1976).

Estos críticos argumentan que las agencias que tienen un solo objetivo regulador arriesgan ser capturadas por las mismas industrias que se supone deben regular o, incluso, plantean que dicha captura no era más que el efecto que originalmente se proponía la ley². Dichos argumentos sugieren que las cortes, en lo que respecta a aceptar el rol de preservar la democracia, deberían mirar de manera más escéptica el proceso amplio de delegación.

Sin embargo, estas perspectivas críticas no constituyen toda la historia. Muchas políticas contemporáneas no pueden ser tratadas en detalle, responsablemente, por un cuerpo legislativo generalista que siempre tiene un tiempo limitado y que cuenta con una gran cantidad de temas en su agenda. Esto significa que existen muchas razones funcionales que justifican el entregar la responsabilidad por la elaboración detallada de ciertas políticas a cuerpos que tengan la experticia y el tiempo para hacerlo adecuadamente y que, además, tengan la flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes. Si aceptamos esa lógica, entonces el tema del diseño institucional plantea la necesidad de esforzarse por minimizar los problemas reales generados por la falta de presupuesto y el riesgo de captura, y maximizar la eficacia de la elaboración de políticas en ámbitos externos al poder legislativo.

Pero aquí entra en juego una pregunta esencial: ¿de qué manera el Derecho Administrativo puede limitar las tendencias autoritarias sin matar el ejercicio válido de la discrecionalidad?

Por supuesto, muchos estatutos intentan lograr este objetivo a través de un lenguaje detallado que les permite especificar los resultados de las políticas y los procedimientos requeridos, pero esto no siempre es posible ni tampoco deseable. Por el contrario, el Derecho Administrativo necesita operar de tal modo que la vigilancia jurídica fortalezca la democracia más que restringirla a través de requerimientos formales y rígidos.

Sin embargo, algunos argumentan que las decisiones legislativas de delegar son únicamente opciones políticas que deben permanecer más allá del alcance de las cortes. Bajo esta perspectiva, cuando el gobierno formula políticas, ya sea bajo algún estatuto o en tanto materia independiente, las cortes no tienen ningún papel que jugar. Un tribunal constitucional puede normar sobre cuestiones constitucionales, pero en otras circunstancias las cortes deben mantenerse al margen. Así como éstas no dudan en reconocer la sabiduría que encierra la promulgación de leyes para satisfacer requerimientos constitucionales, de la misma manera consienten en delegar a otros cuerpos la elaboración de políticas, dondequiera que ellos estén localizados en la estructura institucional.

Esta posición me parece fundamentalmente defectuosa. Ella ignora los peligros de la delegación que señalamos con anterioridad, tratándolos como si fueran problemas de importancia menor o como problemas que pueden ser adecuadamente resueltos por el parlamento. Si dichos problemas son, en cambio, hechos esenciales de la delegación, entonces deberían ser enfrentados por las cortes - especialmente aquellas de competencia constitucional o administrativa-, teniendo una especial responsabilidad en la vigilancia de la autoridad que encabeza el proceso de elaboración de políticas fuera del poder legislativo en lugar de ser tratados en los departamentos ejecutivos, en agencias independientes o en cuerpos privados. En otras palabras, deberían reconocer la inevitabilidad y el valor de la delegación, pero al mismo tiempo, deberían preocuparse de limitar su ejercicio. Por supuesto, ello implica que las cortes son, al mismo tiempo, competentes pero con una jurisdicción limitada, de tal forma que su vigilancia tenga un límite que permita asegurar, de ese modo, el control democrático y evitar las inclinaciones políticas de los jueces.

Lograr este equilibrio puede resultar difícil, pero una opción es la de limitar el dictado de normas con fuerza de ley en aquellas áreas de delegación estatutaria, ya sea ésta implícita o explícita, y luego exigir requerimientos procesales que aseguren el *input* público.

El Acta de Procedimientos Administrativos (APA), sección 553, de los EE.UU. y la jurisprudencia subsecuente es el ejemplo más claro de este tipo de vigilancia, pero no es la única respuesta posible. Dicha Acta fue aprobada en 1946 como reacción a la expansión del Nuevo Trato en el marco de un Estado regulador; sin embargo, alcanzó una amplia aceptación como medio para garantizar el *input* público en la elaboración de políticas de la rama del poder ejecutivo. Los departamentos ejecutivos y las agencias independientes pueden emitir muchos tipos de documentos, desde guías para interpretar normas hasta declaración de políticas; pero si desean que tales documentos tengan fuerza de ley, deben cumplir con ciertos procedimientos. De otra manera, las políticas podrían quedar abiertas a la recusación. Bajo la normativa del APA, la agencia debe proporcionar información pública e implementar procesos que sean abiertos al juicio externo, y debe, además, declarar las razones por las cuales se emitió la norma. Este conjunto de condiciones se hace eco de aquellos requerimientos que existen en muchos sistemas legales toda vez que el Estado emprenda alguna acción a través de una “ley administrativa” y cuando dicha acción afecta a los individuos, como es el caso, por ejemplo, de expedir una licencia, tomar una propiedad privada o despedir a algún funcionario público.

Sin embargo, esta estructura convencional significa algo totalmente diferente en el contexto de la elaboración de normas. En verdad, es más probable que los participantes en este proceso sean individuos o empresas directamente beneficiados o perjudicados por la norma, tal como en el caso de un acto administrativo individual (Yackee y Yackee, 2006). Sin embargo, el significado más amplio del APA es el de colocar limitaciones de procedimiento en el proceso de elaboración de políticas, de forma tal que dicho proceso sea relativamente transparente y abierto a quien quiera participar y permita dejar un registro de que ha sido una opción razonada o justificada.

La revisión judicial, entonces, controla que el proceso haya sido el adecuado, que el resultado sea consistente con el estatuto y que la opción sustantiva no sea “arbitraria ni caprichosa”³. Una norma legalmente obligatoria no puede ser promulgada sin autorización estatutaria, pero el poder legislativo es libre de garantizar una amplia discrecionalidad a la agencia⁴.

Se permite una revisión de la sustancia; la revisión del proceso se centra en su legitimidad democrática en términos tanto del procedimiento administrativo como de la consistencia con el estatuto aprobado democráticamente.

Esta estructura permite encontrar un equilibrio entre el respeto judicial a la opción política de la legislatura -incluyendo la opción de cuánto se va a delegar- y una supervisión más minuciosa de los procedimientos que informan e involucran al público. Esencialmente, deja la última decisión de política en manos de la autoridad pública.

Ningún otro país industrializado tiene este nivel de revisión judicial de las normas con fuerza de ley, pero algunos han desarrollado rutas alternativas para revisar la elaboración de políticas al interior del poder ejecutivo. En Francia, hasta 1946, los decretos-ley podían ser promulgados por el primer ministro en aquellas áreas no regidas por un estatuto. El desarrollo constitucional desde la Segunda Guerra Mundial ha limitado la capacidad del presidente y del primer ministro para promulgar tales disposiciones.

Cuando el gobierno promulga una regulación obligatoria, no se requiere ninguna consulta pública, pero el anteproyecto de la norma debe ser enviado al Consejo de Estado para su revisión. Dicha entidad emite un informe sobre su eficacia y legalidad, pero no tiene autoridad legal para evitar la promulgación de normas (Nicholas, 1970; Massot, 2001)⁵.

La revisión por parte de la división judicial del Consejo de Estado está limitada a pesar de que su importancia es creciente⁶.

Sin embargo, y dado que en Francia ningún estatuto está sujeto a procedimientos como los del APA, no existe revisión de los procesos. Más aun, los informes del Consejo de Estado acerca de una norma propuesta sólo se hacen públicos con el acuerdo previo del Gobierno. A pesar de ello, en la actualidad hay un creciente número de informes que están disponibles para su conocimiento, de manera que mantener en secreto un informe puede enviar un mensaje negativo al público. Se puede solicitar al Consejo Constitucional que revise un estatuto antes (y en la actualidad, después) de su aprobación, y debe, además, revisar las “leyes institucionales” que implementan provisiones constitucionales, pero el Consejo no revisa las regulaciones⁷.

En Alemania, la Constitución establece que el ejecutivo sólo puede dictar normas bajo la autoridad delegada mediante estatutos, pero son pocas las exigencias procesales que guían la elaboración de normas. Los requerimientos de consulta que existen efectivamente en algunos estatutos, como en la Ley sobre Polución del Aire, no son legalmente exigibles. En términos generales, los defectos que se dan en los procesos administrativos pueden corregirse antes de la decisión final de la corte, y ésta no requerirá un nuevo procedimiento en el caso de que la agencia argumente, de forma convincente, que el resultado no sería afectado.

Aun cuando la Corte Constitucional Alemana considera la constitucionalidad en la elaboración de las normas, formula sus opiniones en términos de derechos individuales, no sustantivamente políticos (D’Alberti, 1992; Rose-Ackerman, 1995; Künnecke, 2007).

En el Reino Unido existe una ausencia similar de limitaciones procedimentales para la elaboración de las normas. Así, la revisión judicial de esa parte de los procesos administrativos sólo puede estar basada en principios de “justicia natural” y pocas veces ello se da. En la actualidad, las cortes británicas están buscando la incorporación del Código Europeo de los Derechos Humanos en la ley del Reino Unido, proceso que podría tener implicaciones para los departamentos gubernamentales a todos los niveles (Poole, 2007). Sin embargo, el foco de dicho Código se pone en los derechos, no en la rendición democrática de cuentas de las políticas del ejecutivo (D’Alberti, 1992; Künnecke, 2007; Poole, 2007).

Dado el estatus atípico de los EE.UU., algunos concluyen que es este país el que debiera reformar su sistema, quizás limitando el tiempo y los inconvenientes involucrados en el proceso de elaboración de normas, el cual puede tomar años en completarse al ser seguido por la revisión de la corte. Muchos analistas hacen ver la naturaleza engorrosa del proceso norteamericano de elaboración de normas en la

medida que dicho proceso evolucionó en respuesta a las opiniones judiciales, durante las décadas transcurridas desde que fue promulgado el APA (Kagan, 2007).

Pareciera existir una necesidad, tanto de modernizar procedimientos como de asegurar que los sectores de menos recursos y los intereses organizados participen de manera efectiva. Esas dificultades prácticas, sin embargo, no minan en absoluto el principio básico de que el Derecho Administrativo necesita estar comprometido con un efectivo control democrático de la administración y que para ello debe ir más allá de la subordinación al jefe del ejecutivo o al parlamento.

Al mismo tiempo, la revisión de la corte necesita reconocer la importancia de la experticia y de los sistemas burocráticos de la administración pública. Una mayor responsabilización (*accountability*) requerirá una inversión en tiempo y en dinero y algunos cambios en las concepciones que manejan quienes elaboran las políticas. Más aun, el proceso norteamericano no puede exportarse masivamente por dos razones. En primer lugar porque se necesita una reforma interna en los Estados Unidos y, en segundo lugar, porque las relaciones entre la administración y los actores políticos y judiciales difieren significativamente de un país a otro.

Algunos de aquellos que son escépticos respecto del proceso de elaboración de políticas previsto en el APA aceptan el objetivo de un control popular más efectivo, pero apoyan un modelo completamente diferente. Ellos argumentan a favor de un proceso consensual con participación popular; apuntan a un buen número de ejemplos sacados del mundo actual que van desde el “presupuesto participativo” a la “negociación de regulaciones” (*regulatory negotiation*) o al “empoderamiento de los grupos interesados” (*stakeholder empowerment*) o a las “encuestas deliberativas” (*deliberative polls*). No voy a explorar sus sutilezas, pero sí quiero hacer notar que todos estos procesos son más bien complementos de, más que substitutos para, los estándares legislativos y los procesos burocráticos.

Ellos a menudo operan en gran medida fuera de la legislación administrativa y no han sido bien integrados al derecho público. Los procesos participativos, si están bien organizados, claramente pueden contribuir a la rendición de cuentas democrática, pero su alcance es limitado. Si un proceso de consenso se impone a una provisión estatutaria, ello constituye un desafío para la estructura representativa normal y para la burocracia establecida. Investigaciones sobre procesos participativos en Francia, en temas ambientales locales, demuestran que dichos procesos eran más afectivos en tanto consejos asesores que como cuerpos empoderados plenamente; y eso porque los funcionarios públicos sólo estaban dispuestos a trabajar con ellos en tanto su rol fuera solamente de asesores⁸.

Más aun, incluso sin dicha oposición, la participación tiende a exigir compromisos substanciales en términos de tiempo y dinero a los participantes más dedicados; de ahí que, sin otros incentivos, las personas quizás no tendrían la voluntad de involucrarse.

La experiencia de Porto Alegre, en Brasil, y otros experimentos alrededor del mundo, sugieren que los procesos participativos pueden resultar efectivos bajo ciertas condiciones, pero no constituyen un substituto para el trabajo arduo de conciliar operaciones burocráticas competentes y expertas con los valores democráticos de la participación pública en la formulación de políticas (Rose-Ackerman, 2009; Ackerman, 2004)⁹. Sin embargo, estos experimentos permiten subrayar una importante verdad. Los viejos modelos, incluyendo los requerimientos del APA de los Estados Unidos, encajan torpemente con las estructuras institucionales innovadoras y con los modelos de administración pública que hoy se utilizan para implementar muchos de los programas públicos. El origen del Derecho Administrativo de los EE.UU. se remonta a la época en que las agencias reguladoras independientes se crearon para regular temas tales como el ferrocarril, los mercados de seguros, las líneas aéreas, los sindicatos, y las radioemisoras (D’Alberty, 1992). En los años setenta, una fuerte reacción contra la captura de algunas agencias por parte de los grupos que se suponía ellas debían regular, condujo a la creación de agencias al interior de la administración presidencial, como por ejemplo la Agencia de Protección Ambiental y la Administración de Salud y Seguridad Ocupacional. En Estados Unidos, muchas empresas de utilidad

pública y transportes son de propiedad privada por lo que no se dio una ola de privatizaciones. De hecho, fue a la inversa con el ferrocarril inter-urbano.

En lugar de ello, se dio un incremento de corporaciones semi-gubernamentales con algún nivel de propiedad y control gubernamental (por ejemplo, el Servicio Postal, COMSTAT, la Corporación de Radiofonía Pública) y una ola de contrataciones externas o tercerizaciones, con firmas privadas, que significó en algunos casos otorgar una gran cuota de discrecionalidad política a contratistas privados (prisiones, escuelas sin fines de lucro o “*charter schools*”, seguridad).

Este tipo de desarrollos plantea importantes desafíos hacia el futuro en la medida que tanto los Estados Unidos como otros países se ven obligados a considerar, por un lado, qué aspectos del Derecho Público aplicar a tales organismos privados, y, por otro lado, cuáles aspectos del Derecho Privado se pueden aplicar a los organismos públicos.

Un estereotipo muy difundido sostiene que en el Reino Unido un sistema único de tribunales aplica la misma legislación a los actores del sector privado y del sector público y que esto constituye la esencia del “imperio de la ley” (*rule of law*). Por contraste, los sistemas europeos continentales, como el de Francia y Alemania, hacen una marcada diferencia entre la legislación pública y la privada, y tienen un sistema de tribunales separados para relacionarse con uno y otro sector. Como muchos han demostrado, este contraste sobre-simplifica groseramente ambos sistemas y se ha probado como erróneo con el tiempo.

Por el contrario, los británicos tienen tribunales administrativos especializados desde los inicios del siglo veinte y aun cuando se apela a cortes regulares, los jueces utilizan como guía legal los estatutos gubernamentales. En Francia, algunos casos contra funcionarios o agencias públicas son conocidos en tribunales ordinarios si dichos casos involucran temas concernientes al Derecho Privado, tales como contratos o daños indemnizables¹⁰.

Más aun, la inmunidad soberana es una limitación mucho más fuerte en el Reino Unido y en los EE.UU. de lo que es en Francia, donde las acciones de perjuicio emprendidas contra el Estado y sus agentes tienen mayor probabilidad de resultar exitosas.

Esta compleja realidad legal sugiere la necesidad de repensar sistemáticamente la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado que subyace tras las categorías legales formales, para preguntarse acerca de qué propósitos son atendidos al poner la disputa en un ámbito más que en el otro. La propiedad pública o privada de las empresas involucradas no debiera ser de primordial importancia. Más bien son sus responsabilidades funcionales las que realmente importan. Más aun, el problema justamente no consiste en que las disputas individuales reciban un tratamiento diferente dependiendo del carácter público o privado de la entidad que causa el daño. En lugar de ello, el derecho necesita encontrar un camino que le permita un uso innovador de las entidades privadas para proveer servicios, pero sin renunciar a los beneficios de la rendición de cuentas democrática que proporciona la información pública, el *input* y la justificación.

En cualquier sistema, la cuestión clave es, por un lado, en qué medida la reforma debe pasar a través de la legislación o la enmienda constitucional, y, por otro lado, en qué medida la judicatura puede, por sí misma, encaminarse hacia la reforma. Incluso en sistemas que tienen tradiciones legales comunes, los estatutos o las enmiendas probablemente sean necesarias, pero las cortes pueden, al mismo tiempo, empujar a los actores políticos en la dirección deseada y completar los vacíos que se producen a partir de las leyes escritas.

Un lugar central en el Derecho Administrativo norteamericano lo ocupan las opiniones que emite la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones en el descarnado lenguaje del APA. Esta ley del caso (*case law*) ilustra el rol clave que juegan las cortes, pero descuida desarrollos contemporáneos importantes tales como la expansión del poder presidencial en materia de regulaciones, y el creciente uso de entidades privadas o semi-privadas ya sea para proveer servicios, ejercer regulaciones y, a veces, elaborar políticas. Fuera de los Estados Unidos, el uso creciente de agencias independientes inspiradas

en los modelos norteamericanos ha agregado un conjunto de organismos poco conocidos que cumplen importantes funciones, pero que no se ajustan bien a las tradiciones legales establecidas.

En los Estados Unidos, el poder presidencial se ha expandido más allá de revisar las principales normas con base en el costo-beneficio, para incluir la revisión de las orientaciones y el control político de la agenda reguladora. Además de ello, la Casa Blanca utiliza la naturaleza privilegiada de sus consultas con personas externas y, en el caso de un litigio, por ejemplo, se negó a hacer público los nombres de las personas que fueron consultadas por la Casa Blanca en materia de política energética. Sus acciones recibieron la aprobación de la Corte Suprema, y la opinión de una corte de menor nivel jerárquico redujo las prerrogativas del perro guardián de los legisladores, como es la Oficina General de Auditoría (*General Accountability Office*)¹¹.

Al mismo tiempo, la contratación externa de entidades privadas o semi-privadas ha ido creciendo en los Estados Unidos, y ello ocurre a todos los niveles del gobierno, pero sabemos poco de los efectos que eso tiene sobre los valores democráticos.

Para los estudiosos de la administración pública, preocupados por el hecho de que las burocracias hayan sido rápidamente degradadas y reducidas en su tamaño, el poder político centralizado en la oficina presidencial y la implementación descentralizada resultan perturbadores.

Las agencias reguladoras independientes son, en alguna medida, un contrapeso a las afirmaciones presidenciales de poder, pero solamente si ellas están estructuradas de manera tal que sean capaces de resistir las presiones presidenciales y ministeriales. Esta tendencia debe ser estudiada no sólo para mantener el valor de los consejos objetivos y apolíticos sino, también, para preservar las rutinas burocráticas del trabajo bien hecho y asegurar que los caminos de la participación y del control público no se vayan a perder como producto de dichas tendencias aparentemente dispares.

Estados Unidos puede construir, en su línea de base de los procesos participativos bajo el APA, procedimientos de elaboración de normas para aplicar, tanto en las agencias independientes como en la rama de poder ejecutivo. Si otros países están enfrentando tendencias similares, también ellos encontrarán mayores desafíos y dificultades en la medida en que el propio principio de utilizar las cortes para ampliar la legitimidad democrática es controvertido. Sin embargo, quizás este desarrollo va a motivar a los académicos del Derecho Público, de la Economía Política y de la Administración Pública a proponer reformas de los procesos gubernamentales de elaboración de políticas, de modo que puedan lograr que la delegación de la elaboración de leyes sea un proceso que amplíe, en lugar de limitar, la democracia en el Estado moderno.

Por supuesto, el simple hecho de identificar el rol positivo que pueden jugar el Derecho Administrativo y las cortes no significa que pueda ser llevado a la práctica con efectividad. La capacidad judicial resulta ser un elemento clave. Mi propósito podría ser contraproducente en Estados en los cuales las cortes son débiles, mal consolidadas o corruptas (Rose-Ackerman, 2007).

Incluso en el mejor de los casos, los jueces deben recibir capacitación adicional en ciencias sociales y en análisis de políticas, o deben ser capaces de recurrir a asesores externos para complementar su capacitación legal. Sin embargo, sean cuales sean las dificultades prácticas de implementación, el principio básico es más que suficiente: dado que la delegación de la autoridad para elaborar políticas constituye una necesidad práctica en los Estados modernos, el Derecho Público puede ayudar a asegurar la capacidad democrática de rendir cuentas respecto de dicha delegación, y las cortes requieren reconfigurarse con jueces que reciban una capacitación adicional que les permita cumplir eficazmente su tarea de vigilancia.

La potencial debilidad en la capacidad judicial de vigilancia es particularmente evidente en América Latina, donde las encuestas indican que existe una disconformidad creciente con las cortes, y la evidencia más objetiva indica que las largas dilaciones y la corrupción constituyen un problema serio en muchos de estos países (Rose-Ackerman, 2009). Más aun, la formación legal proporciona poco entrenamiento en Ciencias Sociales, Administración Pública o Análisis de Políticas Públicas. El modelo del Consejo de Estado francés, que tiene una tradición de fortaleza profesional y de

meritocracia, no pareciera ser replicable en América Latina, y la alternativa del modelo estadounidense de jueces generalistas revisando las acciones del Estado opera imperfectamente en sistemas que no tienen precedentes, y donde son pocos los jueces que tienen una base de conocimientos sólida respecto de los problemas prácticos o factuales que enfrenta la administración pública.

Los problemas estructurales agregan otro conjunto de dificultades. La región, originalmente, extrajo su Derecho Administrativo de Francia a través de España y Portugal. Sin embargo, la mayoría de los países tienen un sistema presidencial que, si bien se parece al sistema norteamericano, cuenta con mayor cantidad de legisladores electos a través de algún tipo de representación proporcional. Muchos presidentes de América Latina poseen el poder de dictar decretos-leyes que excede, con mucho, el poder que tiene el presidente de los Estados Unidos¹².

Aun cuando esta práctica parece haber sido extraída de Francia, este país la abandonó considerablemente después de la Constitución de la Quinta República, en 1958 (Brown y Bell, 1998). No obstante, en paralelo con el poderoso poder ejecutivo, muchos países latinoamericanos han privatizado empresas de utilidad pública, creando agencias reguladoras independientes en el proceso. Esas agencias varían en lo que respecta a su efectiva independencia y se armonizan difícilmente con las leyes que gobiernan la administración pública. Ellas fueron creadas para proteger los términos contractuales aislando los nuevos organismos privados de la interferencia política; pero sus creadores a menudo descuidaron la necesidad de la rendición pública de cuentas, creyendo que ésta podría minar la confidencialidad de los inversionistas.

Sin embargo, esa ausencia creó dos nuevos problemas relacionados. En algunos casos, el aislamiento provocó la captura de esos organismos por parte de empresas reguladas políticamente muy poderosas. Esto, a su vez, erosionó el apoyo público al proceso de privatización (Levy y Spiller, 1996; Prado, 2008).

Para concluir, en la medida en que la democracia se consolida en América Latina, el Estado necesita crear instituciones de participación popular que vayan más allá de las elecciones y del monitoreo legislativo sobre el poder ejecutivo. El Derecho Administrativo requiere moverse desde el foco primario, puesto en la legalidad técnica de las acciones del Estado, hacia principios y normas que amplíen la rendición de cuentas respecto a la elaboración de políticas. Colocar el foco de atención en los derechos individuales y empresariales contra un Estado avasallante fue una respuesta natural en el pasado, pero ahora no es suficiente para hacer frente ya sea a la afirmación del poder ejecutivo en la elaboración de políticas o al control de las entidades privadas o semi-privadas que cumplen funciones públicas.

Ciertamente se necesita mayor transparencia en el ejecutivo y en cualquier organización que tenga un rol en la elaboración de políticas; pero no es suficiente. También es cierto que no ayuda mucho el hecho de saber que las políticas se están elaborando si uno no tiene cómo ejercer influencia sobre los resultados, más allá de salir a la calle y poner carteles y repartir panfletos. El Derecho Administrativo requiere crear instituciones mediadoras que le den al pueblo, a los grupos de la sociedad civil, empresariales y sindicales, canales establecidos para proporcionar *inputs* y exigir justificaciones respecto a las políticas públicas. El Estado o las agencias reguladoras expertas independientes, siguen manteniendo la autoridad última en materia de políticas; la respuesta no está en el presupuesto participativo, del cual se ha escrito tanto. A pesar de ello, los procedimientos establecidos por las leyes de reforma administrativa aseguran, a aquellos que tienen algún interés en las políticas, que serán escuchados y tomados en cuenta. Esa es la manera a través de la cual el Derecho Administrativo, en tanto conjunto de normas limitantes, puede interactuar productivamente con la elaboración de políticas en tanto procesos basados en la política y en el conocimiento.

Notas

¹ Este argumento fue planteado por William Rehnquist, de la Corte de Justicia de EE.UU., cuando concurrió al Caso Benzene, Industrial Union Department, AFL-CIO versus American Petroleum Institute (Industrial Union Department, 1980).

² Para una literatura más amplia sobre las razones por las cuales el poder legislativo delega autoridad en el ámbito de la elaboración de políticas, ver los artículos reimpresos en la parte I.A de Rose-Ackerman (2007).

³ En algunos casos, el estándar constituye “evidencia sustancial”, un estándar ostensiblemente estricto por si la jurisprudencia hubiese confundido la distinción.

⁴ La doctrina de la actual delegación permisiva fue reafirmada en Whitman versus American Trucking Associations, Inc. 531 U.S. 457 (2001).

⁵ Para el gobierno, las áreas relevantes de la Constitución Francesa empiezan en el artículo 34 con una larga lista de tópicos que deben ser regidos por estatutos que contienen normas y por estatutos que sólo necesitan establecer “principios fundamentales”. Estos últimos incluyen varias áreas de regulación, tales como medio ambiente, educación y trabajo. El artículo 37 establece que: “materias distintas a aquellas que caen dentro del ámbito del estatuto deben ser materia de regulación”. Esto parece incluir temas no contemplados en la lista del artículo 34 y, también, regulaciones que implementan estatutos que carecen de especificidad. El segundo párrafo del artículo 37 establece: “Las leyes aprobadas por el Parlamento concernientes a estas materias pueden ser modificadas por decreto después de someterse a consulta al Consejo de Estado. Cualquiera de estas leyes que haya sido aprobada después de que esta Constitución entrara en vigencia puede ser modificada por decreto sólo si el Consejo Constitucional declarara que ellas pueden ser materia de regulación tal cual ha sido definido en el párrafo anterior”. La palabra “modificada” parece sonar muy fuerte a los oídos estadounidenses (es una traducción de “modifié” en francés), pero la consulta al Consejo de Estado implica un control sobre dicho poder. El artículo 38 obliga al gobierno a “pedir al Parlamento la autorización, por un período limitado, para tomar medidas a través de disposiciones que normalmente son materia de estatuto”. Esas disposiciones “serán promulgadas por el Consejo de Ministros, después de ser consultadas al Consejo de Estado. Ellas entrarán en vigencia después de su publicación, pero quedarán pendientes si su ratificación no se hace ante el Parlamento antes de la fecha en que entrarán en vigencia”. El Presidente sólo tiene poder de emitir decretos durante los estados de emergencia y cuando él o ella puedan tomar las “medidas que se requieren” (artículo 16). Las reformas constitucionales promulgadas el 21 de julio de 2008 limitan aun más el poder del Presidente para emitir decretos (ver <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0-14.asp>).

⁶ D’Alberty (1992: 27) afirma que bajo la concepción clásica francesa, “la investigación judicial sobre *excés de pouvoir* conduce a las cortes a revisar sólo la ‘*legalité*’ de las decisiones administrativas (respecto a las normas y principios de la ley) pero no su ‘*opportunité*’ (oportunidad en el caso concreto). Esta revisión puede implicar la sustitución del juez por la administración pública (...) algunas de las diversas formas de control judicial sobre los *excés de pouvoir* gradualmente extienden el abanico de la revisión judicial, en gran medida incluida en los hechos, y la dejan muy cerca de escrutar la ‘*opportunité*’”.

⁷ Constitución Francesa, artículos 56-63. Recientemente se ha ganado el poder para revisar temas constitucionales *ex post*, ya sea por parte del Consejo de Estado o la Corte de Casación. Ver <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0-14.asp>.

⁸ Comunicación personal de Laurent Mehmet, Profesor del Environmental Management, French Institute for Environmental Engineering, Water and Forests, Chair of the Scientific Board, French National Research Board, French National Research Program, “Concertación, toma de decisiones y medio ambiente”, 10 de mayo de 2008.

⁹ Para perspectivas distintas sobre el caso de Porto Alegre y de experiencias brasileñas, ver Abers (1998), Santos (1998), Avritzer y Wampler (2005), Goldfrank y Schneider (2006), y Wampler (2007).

¹⁰ Brown y Bell (1998) comparan los tribunales administrativos de Francia y el Reino Unido. La perspectiva original del derecho británico más conocida es la articulada por A. V. Dicey en “Introducción al estudio del Derecho”, hacia fines del siglo XIX. Se pueden encontrar críticas en Schwartz (1954), D’Alberti (1992) y Künnecke (2007).

¹¹ Cheney versus U.S. District Court for the District of Columbia, 124 S. Ct. 2576 (2004); ver Montgomery (2006).

¹² Carey y Shugart (1998) incluyen los casos de Argentina, Perú, Venezuela y Brasil en la década de los noventa.

Bibliografía

- Abers, R. (1998), “From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Port Alegre, Brazil”, en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, Los Altos, December, pp. 511-537.
- Ackerman, J. (2004), “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, en *World Development*, Vol. 32 N° 3, Oxford, March, pp. 447-463.
- Avritzer, L. y Wampler, B. (2005), “The Spread of Participatory Democracy in Brazil: from Radical Democracy to Good Government”, en *Journal of Latin American Urban Studies*, N° 7, West Long Branch, Fall, pp. 37-52.
- Brown, L. N. y Bell, J. S. (1998), *French Administrative Law*, Oxford, Clarendon Press, Oxford University Press.
- Carey, J. M. y Shugart, M. S. (eds.) (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- D’Alberti, M. (1992), *Diritto amministrativo comparato: trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Fiorina, M. (1982), “Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?”, en *Public Choice*, Vol. 39 N° 1, The Hague, pp. 33-66.
- French Constitution of October 4, 1958.
- 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, Fall, pp. 1-31.
- Industrial Union Department (1980), *Industrial Union Department, AFL-CIO v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607.
- Kagan, R. (2007), “American and European Ways of Law: Six Entrenched Differences”, en *European Ways of Law: Toward a European Sociology of Law*, V. Gessner y D. Nelkin (eds.), Portland, Hart Publishing.
- Künnecke, M. (2007), *Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison*, Heidelberg, Springer.
- Levy, B. y Spiller, P. (eds.) (1996), *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge, Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Massot, J. (2001), “Legislative Drafting in France: the Role of the Conseil d’État”, en *Statute Law Review*, Vol. 22 N° 2, Oxford, pp. 96-107.
- Montgomery, B. (2006), “Congressional Oversight: Vice President Richard B. Cheney’s Executive Branch Triumph”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 120 N° 4, New York, Winter, pp. 581-617.

- Nicholas, B. (1970), "Loi, Règlement and Judicial Review in the Fifth Republic", en *Public Law*, pp. 251-276.
- Peltzman, S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", en *Journal of Law and Economics*, Vol. 19 N° 2, Chicago, pp. 211-240.
- Poole, T. (2007), "The Reformation of English Administrative Law", London, London School of Economics (LSE Legal Studies Working Papers Series; N° 12/2007).
- Posner, R. (1974), "Theories of Economic Regulation", en *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, Santa Monica, Autumn, pp. 335-358.
- Prado, M. (2008), "Policy and Politics: Privatization of the Electricity Sector in Brazil", New Haven, Yale University. Yale Law School. JSD: 460. Submitted.
- Rose-Ackerman, S. (1995), *Controlling Environmental Policy: the Limits of Public Law in Germany and the United States*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2005), *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2007), "Judicial Independence and Corruption", en *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Transparency International (comp.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2009), "Public Administration and Institutions in Latin America", en *Copenhagen Consensus Project in Latin America*, B. Lomborg (dir.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (ed.) (2007), *Economics of Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar (Economic Approaches to Law Series; N° 15).
- Rothstein, B. (2004), *Just Institutions Matter*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, B. de S. (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, Los Altos, December, pp. 461-510.
- Schwartz, B. (1954), *French Administrative Law and the Common-Law World*, New York, New York University Press.
- Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation" en *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, Santa Monica, Spring, pp. 3-21.
- Wampler, B. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, State College, Pennsylvania State University Press.
- Wilson, J. Q. (ed.) (1980), *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books.
- Yackee, J. W. y Yackee, S. W. (2006), "A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy", en *The Journal of Politics*, Vol. 68 N° 1, pp. 128-139.

¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas*

Enrique Cabrero Mendoza y Dionisio Zabaleta Solís

Durante la mayor parte del siglo veinte, los diversos países de América Latina mantuvieron una fuerte inercia hacia la centralización en la hechura de políticas gubernamentales. Esto se debió, principalmente, a la necesidad de ordenar las acciones de gobierno, las cuales habían presentado un alto grado de desarticulación debido a procesos violentos o revolucionarios -sobre todo a principios del siglo XX. En parte también se impuso la necesidad de clarificar los objetivos a partir de la puesta en marcha de planes nacionales; además de que debido a las enormes desigualdades y heterogeneidad regional al interior de cada país se impulsaba un estilo de diseño de políticas uniformes, universales y estandarizadas, buscando de esta manera igualar las condiciones nacionales. Para el diseño de este tipo de soluciones, una fuerte centralización permitía avanzar y dotar del orden y control requeridos. Asimismo, no hay que olvidar que la articulación de un sistema centralizado, tanto política como administrativamente, respondía de forma más natural a la historia de la mayoría de los países de la región, dado que la concentración del poder ha estado fuertemente enraizada en la cultura latinoamericana. Con diversos matices, estas causas están detrás de la inercia centralizadora.

Sin embargo, en el último cuarto de siglo el modelo centralizador de América Latina comenzó a perder eficacia. La economía mundial comenzó a transformarse a un ritmo acelerado debido a enormes cambios de carácter tecnológico, lo cual obligó a los Estados latinoamericanos a transformarse e integrarse a una nueva dinámica mundial. Así, surgieron programas de ajuste estructural promovidos por organismos multilaterales. Por otra parte, la mayoría de los países iniciaron cambios políticos importantes que se orientaron a una transición hacia la democracia, dotando de mayor pluralidad a los diferentes regímenes y distribuyendo el poder regionalmente, y entre el Estado y la sociedad.

Adicionalmente, se iniciaron esfuerzos multiplicados por la descentralización en el conjunto de la agenda de políticas gubernamentales, por cierto, políticas cada vez más públicas y no sólo gubernamentales. A diferentes ritmos entre países y con diferencias también al interior de cada país, buena parte de los recursos, del diseño de acciones, mecanismos de operación y de seguimiento y evaluación, fueron delegándose, devolviéndose o transfiriéndose paulatinamente a las regiones y localidades. Los gobiernos subnacionales, poco a poco, comenzaron a desplegar su propia agenda de políticas, y, al mismo tiempo, todos los niveles de gobierno han venido integrando en la hechura de sus políticas a diversos actores e instituciones de la sociedad civil.

Como consecuencia de ello, la complejidad del quehacer estatal ha crecido enormemente en las últimas dos o tres décadas. Tanto en sentido vertical como horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, multiplican y superponen en lógicas diversas, en objetivos encontrados y en racionalidades divergentes. Además, al incluir una mayor pluralidad de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la hechura de políticas, los ejes articuladores se diluyen más fácilmente, los objetivos se interpretan de muchas maneras y se busca alcanzarlos con herramientas totalmente diferentes.

Es cierto, la descentralización no podía esperar; retrasarla hubiera generado costos muy altos tanto de carácter económico como político y social. Sin embargo, la descentralización se inició más con voluntad política que con instrumentos técnicos. Los Estados centrales, en la mayor parte de los países latinoamericanos, no están todavía hoy equipados para regular de una forma diferenciada el proceso de hechuras de políticas públicas en escenarios plurales e intergubernamentales. Los Estados centrales, habituados a dirigir y controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o innovadoras. No son hábiles en el diseño de sistemas de *regulación suave* que sean capaces de articular

* Recibido: 18-11-2008. Aceptado: 13-01-2009.

voluntades. Han tenido amplias dificultades en aceptar que la desarticulación y dispersión de las políticas públicas, más que a la improvisación y falta de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales o de grupos de la sociedad civil, se debe a la incapacidad del propio Estado central de convertirse en un “Estado inteligente”, como señalaría Kliksberg (1998), en un ente regulador a distancia, en un agente constructor de “nodalidad” que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, de atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades y sinergias; es decir, que sea capaz de coordinar la red de actores, agencias e instituciones en torno a un problema público. Sólo el nivel central de gobierno es responsable de llevar a cabo esta tarea, y hasta ahora no parece tener capacidad de hacerlo.

A lo largo de esta evolución brevemente descrita, las diversas agendas de política pública han sufrido reacomodos, ajustes y, muy frecuentemente, crisis. Tal es el caso de las políticas sociales, que han tenido que pasar de una visión altamente centralizada en su diseño, y uniforme en sus mecanismos y formas de implementación, a ser hoy en día una constelación de iniciativas, algunas provenientes del gobierno central, otras de las regiones y provincias, otras del ámbito municipal, y algunas más de organizaciones no gubernamentales. El repertorio de orientaciones, mecanismos de intervención y formas de articulación se ha multiplicado. Algunas iniciativas son complementarias, otras se desarrollan paralelamente sin generar sinergias, y otras, francamente, se contraponen y neutralizan entre sí. El reto de encontrar formas de cooperación entre promotores de esta diversidad de iniciativas es urgente. El desafío para encontrar desde los Estados centrales mecanismos eficaces de coordinación no puede postergarse por mucho tiempo.

En este sentido, el objetivo de este texto es abonar a esta discusión y contribuir con vertientes de entendimiento del problema. Así las cosas, en un primer momento se lleva a cabo una discusión sobre el concepto mismo de *coordinación de políticas*, particularmente en el ámbito intergubernamental. A continuación se describen algunos rasgos de los procesos de descentralización en materia de bienestar social para algunos casos latinoamericanos, incluyendo no sólo las iniciativas de arriba hacia abajo -es decir, del gobierno central hacia los subnacionales- sino también la dinámica de abajo hacia arriba que está transformando profundamente el panorama de las políticas de bienestar social en los diversos países de la región. Finalmente, se integrarán los elementos que desde un particular punto de vista constituyen la agenda para el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental de la política social.

1. Los avances de la descentralización frente al desafío de la coordinación. La nueva agenda en la hechura de políticas públicas en América Latina

Sin lugar a dudas, la descentralización ha respondido a las ideas de la *Nueva Gestión Pública* (NGP) en lo que se refiere a que los niveles locales y de cercanía con los usuarios de la administración pública pueden ofrecer soluciones más eficaces por su contacto directo con los problemas. Pero la descentralización también se ha impulsado por la necesidad de una *Nueva Gobernanza Democrática*, más participativa y cercana a la ciudadanía; un gobierno de proximidad que interactúe cotidianamente desplegando prácticas de democracia directa que doten de mayor legitimidad a la acción gubernamental.

Así, tanto por fallas de eficacia como por fallas de democracia, la descentralización ha constituido una orientación deseable en la agenda de políticas. Sin embargo, cuando los avances en la descentralización vienen acompañados de nuevos problemas que derivan de una ineficaz articulación de las acciones públicas y de una pérdida de coherencia ante la débil capacidad de coordinación y cooperación entre actores y niveles de gobierno, la tentación de “regresar al centro” -tal y como lo subraya Peters (2004)- se convierte en un argumento sugerente. Si bien se reconoce que la descentralización es necesaria, se argumenta que ésta, al ser tan sólo un medio y no un fin en sí misma, puede ser prescindible buscando mantener el fin último de la coherencia y eficacia de las políticas públicas. Por otra parte, también se sostiene que cuando la descentralización significa mayor

dispersión, la rendición de cuentas se diluye, perdiéndose con esto uno de los valores fundamentales de la democracia. En este sentido, queda claro que la coordinación en las políticas se torna en un asunto estratégico tan importante como la descentralización misma.

Así pues, la coordinación surge como necesaria debido a la creciente transversalidad de las políticas, la cual impone un tratamiento de los problemas públicos desde una postura intersectorial e interregional. Los problemas ambientales, de pobreza, de seguridad pública, de corrupción son claros ejemplos de asuntos públicos que erróneamente se piensa que pueden ser atendidos por una agencia particular y por un nivel de gobierno exclusivamente. Esta visión jerárquica y departamentalizada que la administración pública ha interiorizado como forma tradicional de gestión de los problemas públicos se ha tornado cada vez menos funcional. Habrá que añadir, entonces, a la complejidad propia de los asuntos públicos, la participación de múltiples actores, organizaciones y niveles de gobierno, lo cual acrecienta la complejidad de forma significativa. En el gobierno contemporáneo todo presiona a una atomización y particularización crecientes, y no siempre surgen instrumentos pertinentes que puedan modular la tendencia hacia la dispersión.

En este sentido, desde hace varias décadas, Lawrence y Lorsch (1967) observaron que en la medida en que el medio ambiente se hace más dinámico, las organizaciones se ven obligadas a desplegar dos funciones simultáneamente: las de diferenciación y de integración. Ambas funciones son en principio contradictorias, ya que la primera intenta fragmentar lo más posible la organización en un afán de entender mejor los problemas del contexto a los que se enfrenta. Sólo a partir de esta función las organizaciones son capaces de interpretar y procesar los desafíos que el ambiente les impone, así como imaginar formas de intervención y herramientas apropiadas de acción. Sin embargo, si esta fuerza centrífuga domina sin un regulador que la contenga, entonces las organizaciones tenderían inevitablemente a la fragmentación, desarticulación y fractura entre sus partes. Es por ello que las organizaciones se ven a obligadas a desplegar simultáneamente una función contraria de carácter centrípeta, que intenta cohesionar, integrar, encontrar valores comunes en medio de la diversidad y dotar de coherencia a la acción organizacional. Ambas fuerzas son necesarias para mantener una acción organizada eficaz, pero coherente al mismo tiempo. De esta manera, la coordinación se convierte en el instrumento equilibrante de ambos procesos al incidir como mecanismos de contención de la diferenciación. Así pues, se puede decir que, desde esta perspectiva, la coordinación es un elemento *regulador* que permite a la acción social compleja mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional dado.

Más allá del ámbito organizacional, el reto de la coordinación se resuelve en el plano individual. Como señala Simon (1947), un prerrequisito para lograr la coordinación reside en el hecho de que los agentes compartan premisas de decisión (reglas, valores, etc.) que faciliten la convergencia de puntos de vista y de percepciones de los problemas; sólo así se lograría el alineamiento de los objetivos individuales con los de la organización. Así, la interpretación de Simon lleva a entender que la coordinación, más allá de buscarse en el ámbito de lo estrictamente formal, también, y sobre todo, descansa en el ámbito de las percepciones y valores, y es en este plano en el que gran parte del reto de la coordinación puede facilitarse u obstacilizarse.

Dicho lo anterior, pareciera claro que la coordinación no es una función natural de la acción social y colectiva, sino que más bien se trata de un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado tanto en el plano formal como en el de los referentes valorativos individuales y de los sistemas de regulación social. Es decir, si la coordinación busca ser impuesta y superpuesta a la dinámica organizacional será más costosa implantarla y más frágil su funcionamiento; mientras que si aquella se adopta en parte por interés de los involucrados -por ejemplo, gracias a los beneficios que generará- es evidente que será menos costosa como prerrequisito y más sólida como elemento regulador de la acción organizada. En un sentido similar, Peters (1998) habla de la dificultad de imponer la coordinación y, más bien, sugiere la negociación como la vía más adecuada para que se

adopte este atributo. Asimismo, Wai Fung Lam (2005) plantea que la confianza y la reciprocidad se convierten en mecanismos básicos para asegurar la coordinación inter-agencia.

De esta breve reflexión es posible afirmar que la coordinación se erige, de cierto modo, en un *corrector de imperfecciones* que la jerarquía organizacional, en un proceso de distribución de tareas, no puede resolver en escenarios de mayor complejidad social. En este sentido, hablar de *coordinación por decreto* impulsada desde una lógica vertical y centralizadora es un contrasentido, ya que la función de coordinación pasa por lo que la organización no es capaz de programar de forma rígida, depende siempre del libre albedrío y de la voluntad de los actores. Así, es necesario hablar, más bien, de la coordinación como un proceso vivo, creativo, flexible y de ajustes permanentes por medio del cual se busca establecer instrumentos de *lubricación* de una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable.

La coordinación aparece, entonces, como un elemento de gran importancia en la hechura de las políticas públicas. Entre las bondades de este atributo se pueden señalar, siguiendo el argumento de Molina y Licha (2005), la disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas, con el ahorro que esto significa; además, los riesgos de incoherencia en la acción organizada disminuyen, al identificar los vacíos en las cadenas de funciones y en el entramado institucional. Derivado de estos aspectos, es posible construir sinergias significativas en el quehacer de cada una de las agencias involucradas en un subsector de políticas determinado.

Diversos autores han propuesto entender la coordinación como un continuo que adopta diferentes niveles de profundidad y de operación. Así, por ejemplo, Peters (2004) considera que la coordinación dentro del sector público es una noción utilizada con poco rigor analítico, lo cual incluso la ha dotado de una connotación negativa cuando sólo constituye un mecanismo para evitar el traslape entre acciones gubernamentales diversas. En el mismo sentido, Molina y Licha (2005) identifican los componentes de la coordinación como un proceso a la vez político y técnico, además de participativo y concertado, y que puede tener diferentes alcances en su intención. Moro y Repetto (2005), por su parte, insisten en que la coordinación abarca diversos ámbitos, pudiendo darse entre niveles de gobierno o entre sectores gubernamentales, pero puede surgir también entre el sector público y organismos no gubernamentales y del sector privado. En relación con el análisis aquí propuesto, es importante retener la idea de estos autores de que la coordinación puede desplegarse a través de recursos políticos, económicos, administrativos o incluso de tipo ideológico.

En referencia particular a la coordinación intergubernamental, Agranoff y McGuire (2001) proponen dos modalidades principales: una de carácter tradicional y otra de tipo emergente. En la postura tradicional hacia la coordinación se incluye la dinámica de arriba-abajo, en la que se busca una lógica de integración *centralmente dirigida* y que ha prevalecido, por cierto, en muchas experiencias latinoamericanas. Otra modalidad tradicional es el esquema de *donante-receptor*, el cual supone actores mutuamente dependientes en un sistema intergubernamental mucho más equilibrado, en los que incluso se da por momentos una dinámica de *abajo-arriba*. Sobre este esquema, Pressman (1975) sostiene que donante y receptor necesitan uno del otro, pero ninguno tiene la capacidad de controlar las acciones del otro. Así, el proceso toma la forma de negociación entre actores parcialmente cooperativos, parcialmente antagonicos y mutuamente dependientes.

En el análisis de 237 gobiernos locales en los Estados Unidos, Agranoff y McGuire (2001) observan, además de las modalidades tradicionales antes señaladas, esquemas de coordinación emergentes como el jurisdiccional y el de redes de política. En relación con el primer modelo, los gobiernos locales -y particularmente los gerentes locales- cuentan con una amplia capacidad para negociar apoyos y conducir estratégicamente el proceso de políticas por medio de la *utilización selectiva* de las transferencias financieras que vienen del gobierno federal. Así, los funcionarios locales se erigen como buscadores de recursos provenientes de otros niveles de gobierno y adquieren un mayor margen de acción sobre la orientación y contenido de las políticas. En segundo lugar, estos autores identifican el modelo de redes de política pública, el cual está basado en las relaciones de interdependencia entre distintas organizaciones, así como en la construcción de un liderazgo colectivo.

En este sentido, las redes están conformadas por una variedad de actores públicos y privados -cada uno con metas y estrategias particulares- que se circunscriben a un subsector de políticas determinado y que, por tanto, requieren ciertos mecanismos de integración y coordinación para la consecución de sus objetivos propios.

El tema de las redes de política se ha posicionado en la literatura contemporánea como un elemento de gran interés y utilidad para explorar la dinámica de la coordinación de políticas, particularmente en el ámbito intergubernamental. Como menciona Le Galès (1995), las redes de política pueden definirse como el resultado de la colaboración más o menos estable (no jerárquica) entre actores y organizaciones que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses. Asimismo, Waarden (1992) insiste en que la propensión a la configuración de redes se explica por la ventaja que ofrece la existencia de este tipo de arreglos al disminuir los costos de transacción en la relación entre diversos actores.

Cabe recordar igualmente la distinción que se ha hecho del concepto de redes de política pública entre las comunidades de política (*policy community*) y las redes de problemas (*issue networks*). Las primeras hacen referencia a redes de actores y organizaciones en una situación relativamente estable de integración, de definición de las estrategias de acción y en las que la incorporación de nuevos agentes resulta relativamente complicada. El proceso deliberativo que se da al interior de este primer tipo de arreglos no cuestiona los acuerdos y las normas previamente reconocidas, pues existe un *acuerdo subyacente* que se ha construido con el tiempo. Por su parte, las redes de problemas no tienen una estructura clara de organización, una identificación estable de membresía, ni una identificación plena de los objetivos e intereses compartidos. Más bien se trata de redes *flojamente acopladas*, lo cual supone -hasta cierto punto- mayor inestabilidad y volatilidad en los acuerdos alcanzados. Más allá del tipo particular de arreglo interorganizacional, lo que resulta cierto es que pareciera existir una tendencia creciente hacia la articulación de redes de política como mecanismos de coordinación, debido a su contingencia estructural, y a la capacidad de estos arreglos de adaptarse a situaciones contextuales variadas.

En síntesis, es claro que el tema de la coordinación intergubernamental se impone como un desafío en la agenda de políticas para contrarrestar la dispersión inherente a los procesos descentralizadores iniciados hace un par de décadas en la región latinoamericana. Sin embargo, y como se ha tratado de insistir en este apartado, es claro que este atributo difícilmente se logrará alcanzar por medio de mecanismos jerárquicos y que subordinen la actuación de los gobiernos locales a pautas impuestas desde el centro. Justamente, el desafío es el diseño de procesos generadores de integración de una manera horizontal, que aglutine voluntades y que permita, por aproximaciones sucesivas, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y el alineamiento de objetivos.

Lo que Crozier y Thoenig (1975) han llamado procesos de *regulación cruzada* en la acción pública, es lo que permite que actores y grupos con diferentes prioridades y orientaciones puedan aceptar coordinarse y, a través de ese proceso y buscando el logro de sus fines particulares, avanzar en la construcción de fines compartidos. En este sentido, los *juegos de coordinación* (Moro y Repetto 2005) que establecen una regulación cruzada a través de redes intergubernamentales pueden construir una vía propicia para dotar de la coherencia necesaria a políticas públicas descentralizadas. La viabilidad de este tipo de estrategias debe analizarse a la luz del panorama que hoy se observa en políticas sociales que se han descentralizado en los últimos años en diversos países de la región. Dicha observación es el objetivo central del siguiente apartado de este documento.

2. El dilema descentralización-coordinación en América Latina: ¿cuál es el balance?

A continuación se analiza el caso de la descentralización de las políticas sociales en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México. De estos, tres cuentan con un sistema federal de gobierno y uno con sistema unitario. El análisis aquí presentado se dividirá en dos secciones: primeramente, se detallará en qué consistió el proceso de descentralización impulsado desde los

gobiernos nacionales en materia social en cada uno de los casos (particularmente en salud, educación y asistencia social), haciendo un especial énfasis en el nuevo papel de los gobiernos subnacionales; en segundo lugar, se presentará cómo -independientemente de la descentralización desde arriba- los gobiernos locales, en particular los municipales, comenzaron un proceso de ampliación de su agenda de políticas, incorporando temas y asuntos que tradicionalmente no eran de su competencia.

Antes de iniciar convendría revisar brevemente el grado de descentralización (medido a través del manejo del gasto público de los niveles locales) en los países en cuestión. Como se puede observar en los siguientes gráficos y cuadros, tanto Argentina como Brasil son naciones con un alto nivel de descentralización fiscal subnacional, analizándolo tanto desde el gasto (43 y 42 por ciento, respectivamente) como desde el ingreso (43 y 31 por ciento). Por otra parte, llama igualmente la atención, como casos de alta centralización fiscal, el de Chile (7%) por el lado del gasto, y este mismo país y México (8% en ambos casos) por el lado del ingreso (véanse Cuadros 1 y 2).

Cuadro 1
Gasto por nivel de gobierno como proporción del Gasto Público Total

País	Gasto nacional	Gasto estadual	Gasto municipal
Argentina (2000)	56,8	33,6	9,5
Brasil (1998)	58,3	27,7	13,9
Chile (2003)	92,5	n/a	7,5
México (2000)	61,4	28,7	9,9

Fuente: elaboración propia con base en Fondo Monetario Internacional (2004). Los datos municipales se obtuvieron de: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, consultado el 10 de junio de 2005.

Cuadro 2
Ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total

País	Ingreso nacional	Ingreso estadual	Ingreso municipal
Argentina (2000)	56,5	38,0	5,5
Brasil (1998)	68,8	25,3	5,8
Chile (2002)	92,1	n/a	7,9
México (2000)	92,0	5,8	2,2

Fuente: elaboración propia con base en Fondo Monetario Internacional (2004). Los datos municipales se obtuvieron de: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, consultado el 10 de junio de 2005.

Por lo que se refiere específicamente al gasto social, como puede observarse en el Cuadro 3, éste ha aumentado su proporción como porcentaje del PIB en el conjunto de los países latinoamericanos en la última década. Este comportamiento obviamente se refleja de igual manera si se analiza la proporción en el gasto público total (Cuadro 4). En particular, el gasto social descentralizado también se ha expandido en la última década de forma significativa (ver Cuadro 5).

Cuadro 3
Gasto público social como porcentaje del PIB

	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03
Argentina	19,3	20,1	21,1	19,9	20,9	21,8	19,4
Brasil	18,1	17,6	19,2	17,3	19,3	18,8	19,1
Chile	12,7	12,8	12,4	12,8	14,3	15,0	14,8
México	6,5	8,1	8,9	8,5	9,2	9,7	10,5
América Latina	10,2	11,2	11,2	11,5	12,5	12,6	13,1

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2005).

Cuadro 4
Gasto público social como porcentaje del gasto público total

	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03
Argentina	62,2	63,4	65,7	65,5	64,2	62,7	66,1
Brasil	48,9	47,2	58,2	57,0	58,5	62,1	59,4
Chile	61,2	62,8	64,2	65,2	66,0	67,3	67,6
México	41,3	50,2	53,1	52,3	59,4	61,3	59,3
América Latina	40,3	41,6	43,5	43,6	45,4	44,6	46,0

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2005).

Cuadro 5
Gasto público social por nivel de gobierno

	Argentina		México**		Brasil		Chile	
Nivel	Corte 1*	Corte 2	Corte 1	Corte 2	Corte 1	Corte 2	Corte 1	Corte 2
Nacional	59,7	53,1	71,1	58,1	62	57,4	93,5	92,5
Subnacional	40,2	46,9	28,9	41,9	38	42,6	6,5	7,5

Fuente: elaboración propia a partir de las siguientes fuentes. Para Brasil, Melo y Rezende (2004). Para Argentina, Smulovitz y Clemente (2004). Para México, Rodríguez (2003). En el caso de Chile se realizó una estimación propia con base en cifras de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

* Los cortes corresponden a los siguientes años: Argentina, 1990 y 2003; México, 1994 y 1999; Brasil, 1985 y 1986; Chile, 1991 y 2000.

** Para el caso mexicano las cifras de gasto subnacional consisten en los recursos federales transferidos a los municipios para gasto social.

Descentralización de “arriba hacia abajo”

a. Salud

Si bien los procesos de descentralización de los servicios de salud en los países analizados comenzaron durante las décadas de 1970 y 1980 (con excepción de Argentina, que cuenta con antecedentes desde 1957), es a partir de los años noventa cuando dichos procesos se retoman y cobran una mayor intensidad. En general, se observa que fueron procesos en los cuales los gobiernos nacionales descentralizaron -en mayor o menor medida, según el caso- funciones operativas y administrativas a los gobiernos subnacionales, reteniendo dentro de su ámbito de competencia federal o central las facultades relacionadas con la formulación de las políticas, la regulación y al menos una parte importante del financiamiento (Serrano y Fernández, 2005).

En Brasil, por ejemplo, los niveles receptores fueron los dos órdenes de gobierno subnacional; mientras que en Argentina y México, en cambio, fueron los estados los que básicamente recibieron las

facultades transferidas, aunque en el caso del primero en algunas provincias también se contempla la participación de los municipios en la prestación de servicios. Finalmente, en Chile, la descentralización de la salud tuvo como destinatarios a los municipios (lo cual se explica principalmente por la naturaleza del arreglo unitario de ese país).

En Brasil y Argentina, el proceso de descentralización dio como resultado un nuevo equilibrio intergubernamental en la prestación de servicios, puesto que no sólo se transfirieron responsabilidades a los gobiernos subnacionales, sino que -en cierta forma- también se devolvieron facultades decisorias que les dieron un mayor grado de autonomía (Serrano y Fernández, 2005). En el caso de Brasil, el arreglo institucional resultante contempla el involucramiento de los tres órdenes de gobierno en la política de salud de la siguiente forma: a la federación corresponde la elaboración de las políticas nacionales del sector, así como el diseño de las normas de evaluación de las directrices generales; a los estados compete el diseño de las políticas dentro de su jurisdicción, así como el control de las acciones de los servicios locales de salud; finalmente, los municipios tienen como facultad exclusiva la prestación directa de los servicios de salud. Respecto al financiamiento, los recursos son tripartitos, pero los aportados por la federación son entregados a los gobiernos subnacionales sin directivas específicas, lo que implica *de facto* cierto grado de autonomía de los estados y municipios para ejercerlos.

En el caso de Argentina, a las provincias les fueron conferidas amplias facultades y competencias de carácter operativo, normativo y programático, que en cierta forma minimizaron el papel del gobierno federal en la política de salud (Di Gropello y Cominetti, 1998), reduciéndose sólo al ejercicio de ciertas facultades en materia de planeación, así como de regulación y control. Los recursos del sector son aportados principalmente por la federación y complementados por las provincias; sin embargo, dado que los montos distribuidos por la primera no están previamente establecidos ni etiquetados, las provincias gozan de un amplio margen de maniobra para su ejecución final (Falleti, 2004).

En contraparte, en México y Chile se observa un proceso en el cual se tendió a transferir responsabilidades a estados y municipios, pero el nivel nacional retuvo las principales facultades decisorias de la política, en detrimento de la autonomía de aquéllos. En el caso de México, la federación mantuvo la facultad de elaborar la política nacional del sector y su normativa, así como el monitoreo, la evaluación y la coordinación en la prestación de los servicios; mientras que los estados quedaron como responsables directos del manejo y operación de los servicios dentro de sus territorios. La responsabilidad financiera recayó prácticamente en su totalidad en el gobierno federal, quien realiza transferencias presupuestales a los estados para el gasto corriente, la infraestructura médica, la plantilla de personal y las aportaciones complementarias; mientras que los estados son sólo responsables de administrar estos recursos, sobre los cuales tienen cierta discreción para distribuirlos de acuerdo con las necesidades y las prioridades locales (Serrano y Fernández, 2005).

En el caso de Chile, el nivel central de gobierno -a través del Ministerio de Salud- mantiene reservada la formulación de las políticas del sector, la supervisión del cumplimiento y acoplamiento de éstas en las regiones, y la prestación de los servicios de segundo y tercer nivel. Por su parte, a los municipios compete la prestación de los servicios de atención primaria (consultorios y postas rurales), respecto a los cuales no cuentan con autonomía programática ni flexibilidad de gestión, a excepción de la contratación de personal (Di Gropello y Cominetti, 1998). El financiamiento de los servicios de salud, incluidos los de atención primaria, sigue dependiendo fundamentalmente del nivel central, pero tiene como peculiaridad que las subvenciones son *per cápita*, esto es, al municipio se transfieren recursos según el número de prestaciones otorgadas (Serrano, 2004).

Con excepción de Chile, en los países analizados se cuenta con instancias de deliberación y seguimiento para coordinar los esfuerzos en la materia entre los niveles involucrados. Tal es el caso del Consejo Federal de Salud en Argentina, las Comisiones de Inter-gestores en Brasil, y el Consejo

Nacional de Salud en México. Al parecer, es en el sector salud en el que la coordinación intergubernamental ha mostrado más eficacia, aun cuando queda mucho por resolver.

b. Educación

El comienzo del proceso de descentralización del sector educativo en los países estudiados -y a diferencia de la salud- no fue homogéneo. En Argentina, dicho proceso tuvo una primera fase en 1978, y una segunda y última etapa en 1992. En Brasil y Chile, la descentralización de la educación tuvo sus inicios en la década de 1980 y se concluye durante la siguiente década. Finalmente, en México, el proceso comenzó a principios de la década de 1990 y se concluyó en ese mismo período (Serrano y Fernández, 2005). Los niveles receptores de la descentralización educativa fueron similares a los de la salud: estados y municipios en Brasil y México, exclusivamente estados en Argentina, y municipios para el caso de Chile. De la misma forma, este proceso dio como resultado arreglos institucionales distintos en cada uno de los países analizados.

En el caso de Brasil, el resultado fue un esquema de responsabilidades compartidas entre los tres niveles de gobierno, en donde la federación retuvo atribuciones amplias en materia de regulación del sector; mientras que a los entes estatales y municipales se les otorgaron competencias y autonomía para establecer sus propios sistemas educativos y para legislar sobre algunos aspectos medulares de la educación básica (como contenidos curriculares, jornadas escolares, reclutamiento y capacitación docente, entre otros). En cuanto al financiamiento de la educación, éste es compartido y por determinación constitucional se establece que el 18% de los ingresos tributarios nacionales y un cuarto de los ingresos de los estados y municipios -incluyendo transferencias intergubernamentales- se utilicen en el desarrollo y manutención de la enseñanza básica (Serrano y Fernández, 2005).

Por su parte, en Argentina, el nuevo equilibrio gubernamental favoreció a las provincias, a pesar de que el gobierno federal retuvo importantes facultades en la materia tales como regulación y administración del sistema universitario y técnico. El rol protagónico -ya se vea en términos de gasto como de tareas a realizar- recayó nuevamente en el nivel provincial, que se encarga de administrar la totalidad de los establecimientos de educación primaria, secundaria y media, así como de impulsar planes y programas de desarrollo educativo para sus respectivas jurisdicciones (Serrano y Fernández, 2005). El financiamiento del sector es una responsabilidad compartida que se integra por los recursos propios provistos por las provincias, además de transferencias centrales que sirven para cubrir parte de los gastos de operación del sistema educativo.

En Chile, una vez concluido el proceso de descentralización, la distribución de competencias en el sector quedó de la siguiente forma: el gobierno central retuvo las funciones de proposición y evaluación de la política pública, la asignación de recursos, y la facultad de otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educativos privados. Asimismo, este nivel de gobierno asumió funciones de control, inspección y supervisión de diversos aspectos administrativos que son gestionados por las oficinas regionales del ramo. Por su parte, la prestación directa de los servicios de educación básica y media quedó a cargo de las municipalidades y las entidades privadas que operan bajo la lógica de la educación particular subvencionada por el Estado (Serrano y Fernández, 2005). El esquema de financiamiento depende del gobierno central, y la forma de asignación y distribución hacia los municipios y escuelas particulares subvencionadas depende de la matrícula y asistencia de los alumnos. A pesar de lo anterior, en situaciones especiales -escuelas rurales en zonas aisladas o con altos niveles de marginación- la municipalidad utiliza también recursos propios.

Finalmente, en México, el proceso descentralizador dio como resultado un esquema institucional de concurrencia formal entre los tres niveles de gobierno, los órganos descentralizados y los particulares con autorización del poder público. Dentro de esta sinergia, el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza aquellas de naturaleza operativa, las cuales recayeron en las entidades federativas. Así, a la federación corresponde determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República; regular, evaluar y determinar los

lineamientos generales del sector, incluidos los calendarios de estudio, el sistema nacional de formación y la capacitación de docentes; así como definir los recursos que las autoridades locales deben destinar al desarrollo del sector. A los estados compete la prestación de los servicios de educación básica y formación docente, así como proponer al gobierno federal contenidos regionales que se pudieran incluir en los planes de estudio. Finalmente, el nivel municipal cuenta con facultades sumamente limitadas relacionadas con el mantenimiento de los centros educativos (Mizrahi, 2004). Gran parte del financiamiento en este sector es absorbida por la federación, que realiza transferencias a las otras esferas de gobierno para el gasto corriente (salarios, prestaciones y gasto de operación). Los criterios de asignación incluyen el registro común de escuelas y la plantilla de personal por estado (Serrano y Fernández, 2005). En este sentido, es posible sostener que existe un nulo margen de maniobra en el ámbito subnacional para manejar con autonomía el gasto transferido, ya que el destino de los recursos está previamente *etiquetado* por la federación (Cabrero, 2004).

En general, los procesos de descentralización educativa no contaron con instancias efectivas de deliberación, negociación y seguimiento de la política entre los distintos niveles de gobierno, con la excepción de Argentina, así como de algunos esfuerzos aislados en Brasil y México. Es claro que la coordinación intergubernamental ha sido casi inexistente en este sector; y simplemente se asume que la distribución formal de funciones entre niveles de gobierno automáticamente resuelve el problema de la coordinación. Por ejemplo, en el caso mexicano, la ausencia de mecanismos de intermediación y negociación ha provocado que haya muy pocas iniciativas *endógenas* de las entidades federativas (y solamente se sujetan a lo estipulado por la federación), y en los municipios hay esfuerzos tímidos de mejora educativa totalmente desconectados de los otros niveles de gobierno, al grado que las instancias federales no dan reconocimiento a dichas mejoras.

c. Protección social y combate a la pobreza

Los procesos de descentralización de las políticas de protección social y combate a la pobreza en los países seleccionados (con excepción de Argentina) presentaron dos etapas. La primera de ellas, ubicada a finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, se caracterizó por el uso intensivo de programas con un enfoque de desarrollo comunitario en el que, al menos de manera formal, los gobiernos subnacionales y la sociedad organizada jugaban un papel estratégico en su operación. En general, se trataba de programas con fuertes componentes de generación de capital social, empoderamiento ciudadano y participación de la comunidad en la toma de decisiones; de ahí lo estratégico de la intervención de los gobiernos subnacionales para adaptar los lineamientos federales a las necesidades particulares de sus regiones. Éste es el caso de iniciativas como *Comunidad Solidaria* en Brasil, y *Entre todos* (FOSIS) en Chile, los cuales suponían una fuerte vinculación con los gobiernos locales para su operación. Un caso especial lo constituyó el *Programa Nacional de Solidaridad* en México, el cual pareciera encuadrar conceptualmente con los programas antes señalados pero que, en la práctica, estaba altamente centralizado en la figura presidencial. Este rasgo hizo posible el establecimiento de una relación directa de carácter clientelar entre la autoridad federal y los grupos beneficiarios que ya se encontraban organizados (Cabrero, 1998).

Una segunda etapa en esta política se inicia a mediados de los noventa y a principios de la primera década del siglo XXI, en la cual se optó por una recentralización de la política; además de que se adoptaron estrategias de asistencia focalizada que desplazaron el rol protagónico que tenían los programas de desarrollo comunitario en el período anterior (aunque estos operaron con menor intensidad y con ciertas modificaciones en Brasil, Chile y México). Este nuevo tipo de programas -que consisten en la transferencia directa de un subsidio monetario a las familias en pobreza extrema- no requiere necesariamente de la participación de otros órdenes de gobierno para adaptar la política a los contextos locales, puesto que se trata de una estrategia homogénea. En este sentido, se observa en general que en estas iniciativas los gobiernos estatales y municipales desempeñaron roles de operadores con muy poca o nula injerencia en el curso de la política.

Dentro de esta nueva estrategia de protección social y combate a la pobreza pueden encuadrarse los programas *Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* en Argentina, *Hambre Cero* en Brasil, *Sistema Chile Solidario* en Chile, y *Progres-Oportunidades* en México. En términos comparativos, el caso en el que los gobiernos subnacionales tienen mayor juego en la política es en *Hambre Cero*, el cual tiene como principal objetivo combatir el hambre, la pobreza y las desigualdades por medio de la transferencia de un bono monetario asociado al acceso a derechos sociales básicos (salud, educación, asistencia social y seguridad alimentaria). A pesar de que la descentralización no es el eje central de dicha iniciativa, se observa que los tres niveles de gobierno son corresponsables en su implementación, así como en la selección de las familias beneficiarias (Serrano y Fernández, 2005). Mientras que la federación tiene a su cargo el diseño, seguimiento y control -además de que interviene directamente en la implementación del programa-, los estados y municipios, por su parte, tienen responsabilidades exclusivamente en la fase de operación de la política. La transferencia de ingresos se hace mensualmente con recursos federales dirigidos a las familias, pero las autoridades subnacionales tienen la posibilidad de aumentar el subsidio a partir de sus propias partidas presupuestales.

Por su parte, el programa *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* de Argentina tiene por objeto brindar un apoyo económico a las familias con jefes y jefas desempleados, asegurando el acceso a la salud y asistencia escolar de los hijos, la capacitación laboral de los padres, así como su incorporación a proyectos productivos. La distribución de competencias intergubernamentales se da como sigue: el gobierno federal -por medio del Ministerio de Trabajo- tiene funciones de diseño, regulación e implementación; los gobiernos municipales tienen bajo su cargo la ejecución, en cooperación con un Consejo Consultivo Municipal, y su principal labor reside en la asignación de las actividades que deben cumplir los beneficiarios del programa como contraprestación por el subsidio monetario otorgado. El financiamiento es federal, nivel que, a su vez, es responsable de distribuir los subsidios de acuerdo con los proyectos productivos o sociales implementados por la provincia, el municipio o las organizaciones de la sociedad civil.

El programa *Sistema de Protección Social Chile Solidario* busca, al igual que los anteriormente descritos, atender a familias en extrema pobreza por medio de una estrategia de corte asistencialista y de subsidios dirigidos. En términos intergubernamentales, el nivel central es el responsable general de todo el proceso: diseña, planifica, financia y evalúa los resultados del programa. Los municipios, en cambio, se encargan de identificar a las familias susceptibles de apoyo, las vincula con las líneas de acción que componen el sistema, y administra su ejecución, pero sin tener ninguna injerencia en la forma en que se gestiona la estrategia (Serrano y Fernández, 2005).

Por último, el programa *Oportunidades* de México consiste en la distribución de transferencias directas a familias en pobreza extrema. La estrategia contempla transferencias condicionadas en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares, mínimos de atención a la salud y apoyos monetarios a adultos mayores. En términos del equilibrio entre niveles de gobierno, las instancias federales tienen facultades normativas, reguladoras, operativas y administrativas; mientras que los gobiernos estatales y municipales tienen facultades operativas. Los recursos que nutren a *Oportunidades* son de origen federal y se asignan directamente a las familias beneficiadas con base en un padrón predeterminado a nivel nacional, y en el que intervienen marginalmente los estados.

En general, en los cuatro países estudiados, los esfuerzos de coordinación intergubernamental de la política de protección social y combate a la pobreza todavía son muy incipientes, y se reducen a algunos intentos de colaboración negociada a través de instancias como el Consejo Federal de Desarrollo Social en Argentina, la Comisión Nacional de Desarrollo Social en México y los Consejos Reguladores en Brasil, los cuales aún no consolidan un estilo claro de coordinación, lo que termina favoreciendo lógicas de subordinación y control centralizado.

En un esfuerzo de sintetizar las tres políticas hasta aquí estudiadas (salud, educación y protección social), es posible reconocer que la estrategia de descentralización de *arriba hacia abajo* ha consistido, primordialmente, en una transferencia de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos

subnacionales, pero manteniendo el control de las facultades más importantes del proceso decisorio por parte de las autoridades nacionales. En relación con cada uno de los países, se puede concluir que en Brasil el proceso de descentralización ha sido particularmente especial, pues en cierto grado se ha propiciado una mayor autonomía de los niveles subnacionales en el manejo de recursos y en la adaptación de las políticas federales. En este sentido, en esta nación se aprecia un esfuerzo por lograr una mayor corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, en Brasil se identifican aún ciertas dificultades, ya que en muchos casos los municipios y los estados no cuentan con las capacidades institucionales suficientes como para hacerse cargo de las nuevas tareas, lo cual ha derivado en manejos inapropiados e irresponsables de los recursos públicos (Melo y Rezende, 2004).

En Argentina se reconoce que aunque el proceso consistió en una amplia transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, no queda clara la delimitación de funciones que cada nivel de gobierno debe (o puede) desempeñar (Falletti, 2004). Para el caso mexicano, la descentralización consistió, primordialmente, en un traspaso de recursos y obligaciones a los estados sin la correspondiente transferencia de atribuciones decisorias, con lo cual -en términos del balance de poder intergubernamental- se sigue favoreciendo al centro (Cabrero, 2004; Mizrahi, 2004). Finalmente, en Chile, la descentralización no implicó un traspaso de poder de decisión; las regiones continúan siendo órganos desconcentrados del poder central, y las municipalidades siguen dependiendo en gran medida de los recursos y decisiones tomadas en Santiago (Serrano, 2004; Serrano y Fernández, 2005).

Que se trate de procesos descentralizadores inacabados o inconclusos no supone que los problemas de coordinación no se hayan presentado desde hace varios años. De hecho, es posible inferir que parte de la resistencia de los gobiernos centrales por avanzar más en la descentralización ha sido justamente que se comienza a vivir con el riesgo de la dispersión y desarticulación de acciones de gobiernos de distinto nivel. Como se ha intentado hacer notar, el desarrollo estratégico de sistemas y mecanismos de coordinación intergubernamental sigue estando poco presente en los países analizados. Una consecuencia de esta debilidad sistémica se puede reconocer al observar cómo los gobiernos municipales de los países aquí analizados han desplegado su propia agenda de políticas en el sector de bienestar social, la cual generalmente está desvinculada de la visión nacional. A continuación se presenta una revisión de esta postura de *abajo hacia arriba* en los cuatro países hasta aquí referidos.

Descentralización de “abajo hacia arriba”

Para determinar en qué medida los gobiernos locales latinoamericanos han incrementado su intervención en asuntos de la política social, se llevó a cabo un análisis de un conjunto amplio de experiencias de gestión local en los cuatro países hasta aquí estudiados. Para los casos de Brasil, Chile y México se utilizaron los bancos de datos de los certámenes que se llevaron a cabo en cada uno de estos países para identificar buenas prácticas de gestión municipal (*Gestão Pública e Cidadania* en Brasil, *Ciudadanía y Gestión Local* en Chile, y *Gobierno y Gestión Local* en México) entre 2001 y 2005. En relación con Argentina, se utilizó un banco de datos de experiencias locales exitosas recopiladas por la Universidad de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento entre 1997 y 2004. En total se logró reunir una muestra de 8.642 programas.

Al analizar esta muestra se observa que 47% de los programas de Brasil, 60% de las iniciativas en Chile, 29% en México y 49% en Argentina, están centrados en acciones de bienestar social (educación, salud, vivienda, desarrollo social, pobreza, empleo, atención a grupos vulnerables, cultura y deporte), es decir, 3.836 programas. Este primer indicador da una idea de la importancia de este tipo de estrategias en la agenda de políticas de los gobiernos locales, con lo cual se resalta un fuerte activismo de estas esferas para llevar a cabo estrategias explícitas relacionadas con el bienestar social (ver Cuadro 6).

Cuadro 6
Programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales

País	Total	Programas sociales	Programas sociales exitosos
Argentina	62	25	25
Brasil	4.798	2.233	52
Chile	1.578	945	64
México	2.204	633	51
Total	8.642	3.836	192

Fuente: elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondientes a cada país.

Con el fin de profundizar el análisis, se seleccionó una muestra de menor tamaño integrada sólo por aquellos programas de bienestar social evaluados como “exitosos” por los certámenes antes señalados. Por medio de este filtro, se consolidó una muestra de 192 iniciativas, las cuales fueron estudiadas detalladamente con base en las fichas técnicas que se registran en las bases de datos. De esta revisión se identificaron cuatro grandes rubros sectoriales de acuerdo con el tema de política social al que se orientaban. El grupo más representativo es el de promoción educativa (becas, reconocimientos a la excelencia de docentes y alumnos, difusión y promoción cultural, equipamiento de aulas, etc.), seguido por las iniciativas de desarrollo social y comunitario con un fuerte componente participativo (sobre todo para la construcción de vivienda, la priorización de proyectos productivos y de infraestructura, la generación de empleo, el otorgamiento de créditos, entre otros). Un tercer conjunto de programas lo integran aquellas acciones de carácter asistencial hacia sectores y grupos de población de alta vulnerabilidad como indígenas, minorías raciales, indigentes, mujeres maltratadas, ancianos, niños en situación de calle, por citar algunos ejemplos. Finalmente, el cuarto grupo de la muestra está conformado por programas de promoción y prevención de la salud y de integración de grupos marginados a servicios de salud.

Tanto en Argentina como en Chile, los programas municipales de corte educativo son los que mayor frecuencia reportan, mientras que en Brasil, las iniciativas de desarrollo social y comunitario son las más representativas. Finalmente, en México, este último rubro -así como el de asistencia a grupos vulnerables- es el que reúne la mayor cantidad de buenas prácticas (ver Cuadro 7).

Cuadro 7
Tipos de programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales

País	Desarrollo social y comunitario	Asistencia a grupos vulnerables	Promoción educativa	Promoción prevención de la salud	Total
Argentina	5	5	9	6	25
Brasil	17	12	11	12	52
Chile	19	9	24	12	64
México	15	15	14	7	51
Total	56	41	58	37	192

Fuente: elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondientes.

En relación con el origen de los programas, se aprecia que del total, el 44% de los casos son iniciativas en las que interviene exclusivamente el gobierno municipal, el 28% se refiere a estrategias en las que participan tanto las autoridades estatales como locales (y en las que estas últimas toman parte en al menos una etapa del proceso de políticas), y solamente en el 13% de las experiencias se reportan vínculos intergubernamentales *completos* en los que intervienen los tres niveles de gobierno. En esta última categoría también se incluyen aquellos programas en donde dos o más municipios se

ponen de acuerdo para la prestación de algún servicio o para realizar acciones en común que benefician a su región. Por otra parte, 11% de la muestra lo conforman programas que son iniciativa de la sociedad civil -y que se agrupan en su totalidad en Chile-, y, por último, 5% del total se refiere a aquellos programas que se podrían considerar una red integral de política pública en la que intervienen la federación, el estado, el municipio y la sociedad civil (ver Cuadro 8).

Cuadro 8
Origen de los programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales

País	Municipal	Cogestión con ciudadanía	Inter – gubernamental	Cogestión tripartita	Sociedad civil
Argentina	18	5	1	1	-
Brasil	25	15	12	0	-
Chile	16	19	2	5	22
México	25	14	9	3	-
Total	84 (44%)	53 (28%)	24 (13%)	9 (5%)	22 (11%)

Fuente: elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondiente.

De esta breve revisión se observa, entonces, que no obstante el papel relegado que la descentralización de *arriba hacia abajo* ha dado a los gobiernos locales en los países analizados, éstos han desempeñado -gran parte de las veces con recursos propios- acciones en materia de política social como las descritas anteriormente. Se trata, pues, de un proceso de descentralización de *abajo hacia arriba* o *de facto*, como lo denomina Guillén (2003), en el cual, por iniciativa propia, los municipios incursionan en temas en los que no están obligados por el marco institucional.

Al parecer, la dinámica de descentralización de las políticas sociales en buena parte de los países latinoamericanos parece seguir esta tendencia en la que median dos fuerzas descentralizadoras *contradictorias*: por una parte, una inercia que trata de imponer la visión del gobierno central y expandirla territorialmente a través de sus normas y recursos y, por otra parte, una lógica que emana endógenamente de lo local y que trata de imponer su visión al conjunto de las políticas de bienestar local. Si bien en algunas ocasiones estas visiones coinciden y se generan acciones complementarias, lo cierto es que esto se debe más al *encuentro fortuito* de visiones de política que a un trabajo de coordinación intergubernamental. En ausencia de esto último, es más frecuente, en conclusión, el desencuentro en las acciones y la dispersión de esfuerzos. En el siguiente apartado se ejemplifica este fenómeno y se apuntan algunas recomendaciones finales.

3. El reto de la coordinación intergubernamental en la hechura de la política social: ¿hacia un gobierno multinivel?

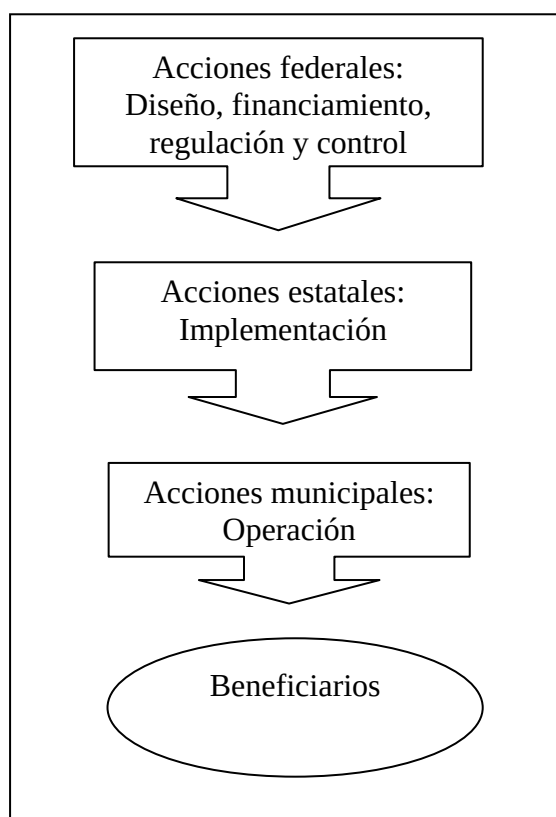
Con la idea de analizar los riesgos de dispersión en la agenda de políticas sociales, a continuación se utiliza una matriz en la cual se muestran diversas situaciones que se pueden presentar en la práctica de la gestión intergubernamental de políticas públicas. Por una parte, se estudia el nivel de centralización que tiene la política en cuestión y, por la otra, se explora el grado de intensidad de la acción de coordinación que se está desplegando paralelamente. Así, y con base en estas dos variables, es posible establecer cuatro situaciones (ver Diagrama 1).

Diagrama 1
Escenarios posibles en la práctica intergubernamental

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)	BAJO	Coordinación jerárquica	Dispersión
	ALTO	Coordinación donante-receptor	Gobierno multinivel

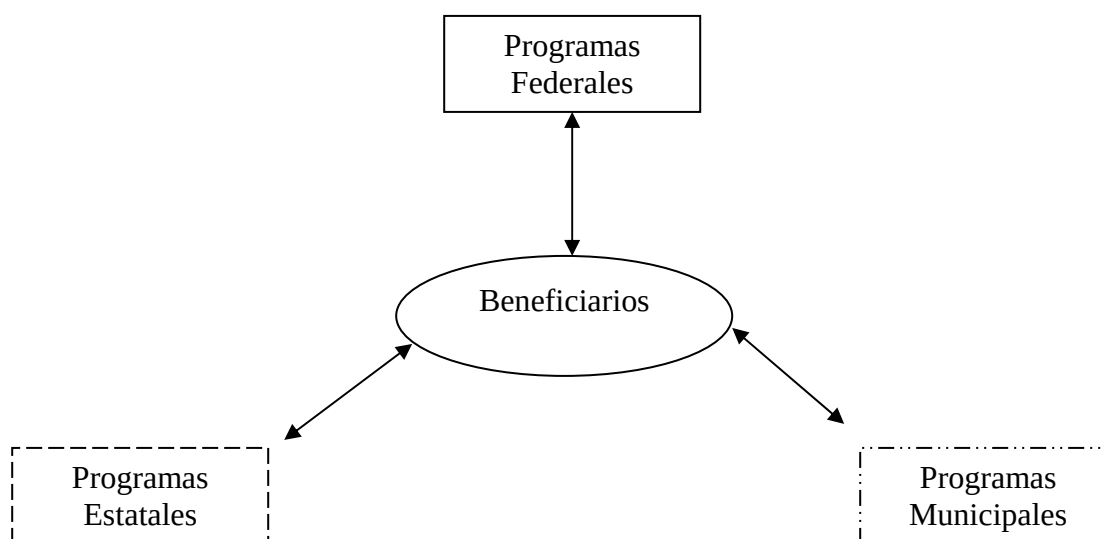
Una primera situación es aquella en la que se tiende a buscar la **coordinación a través de la jerarquía**, de manera vertical, a partir de *regulación dura*, controlando la hechura de políticas en todo el trayecto intergubernamental (ver Diagrama 2). Los riesgos ya mencionados de esta opción es que no permite obtener los beneficios propios de un proceso descentralizador, como los de proximidad y cercanía a los problemas públicos. Asimismo, como ya se ha comentado con anterioridad, la coordinación por jerarquía es un contrasentido, además de que es altamente costosa y poco eficaz. Este tipo de escenario se presenta ante la falta de un repertorio de opciones de regulación desde el gobierno central, con lo cual se recurre a la tradicional táctica del control jerárquico legal.

Diagrama 2
Modelo de Coordinación Jerárquica



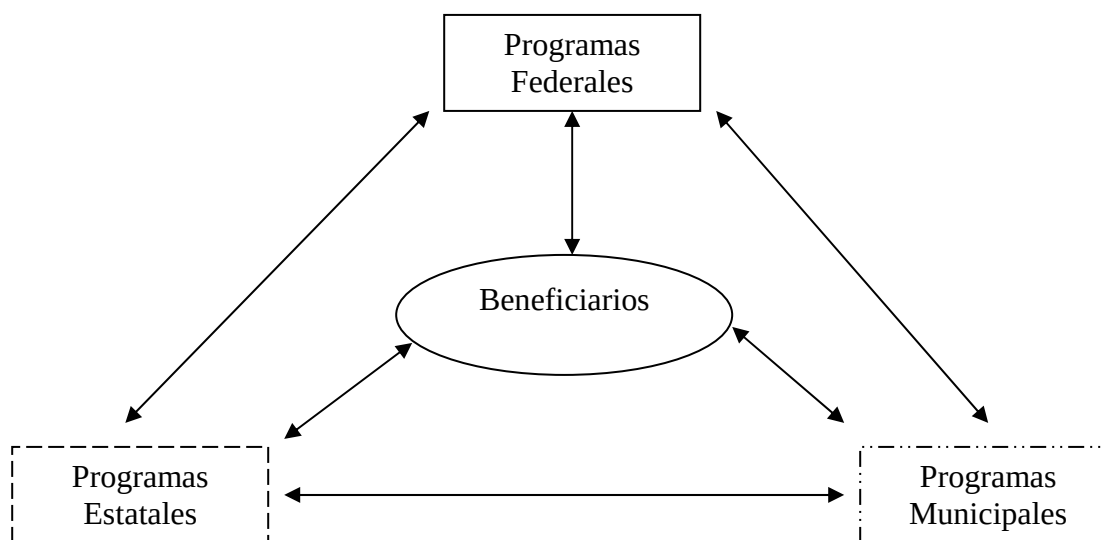
El segundo escenario es el de la **dispersión** (ver Diagrama 3). Dicha situación se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación que vayan *modulando* las relaciones conforme se va dando el proceso de descentralización de una política o programa específico. Los riesgos de este tipo de situaciones han sido referidos ampliamente a lo largo de este trabajo: falta de sinergia, existencia de iniciativas contradictorias, esfuerzos desarticulados, fragmentación de los beneficios. Así, por ejemplo, el nivel central de gobierno puede descentralizar pero no despliega paralelamente mecanismos técnicos y políticos que favorezcan la coordinación. En este sentido, se trataría más de descentralizar para “deshacerse” de una parte de la política o para transferir costos de la misma a los demás niveles de gobierno. En última instancia, un escenario de este tipo puede favorecer procesos de re-centralización, además de que el ciudadano -beneficiario de las políticas- terminará confundido por las distintas iniciativas disponibles.

Diagrama 3
Modelo de Tendencia a la Dispersión



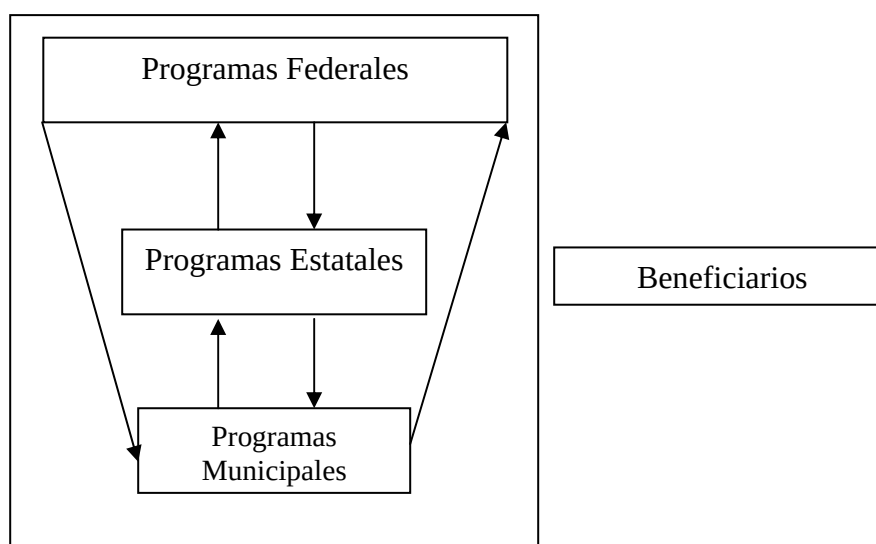
En tercer lugar es posible identificar el **modelo donante-receptor** (ver Diagrama 4), el cual no necesariamente domina el gobierno central, dado que éste se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren de los recursos del centro, pero introducen algunos elementos de su propia visión. Se trata claramente de una interdependencia mutua para operar recursos y programas. Si bien en este caso la descentralización es limitada, se propicia una mayor actividad de colaboración, y los beneficiarios de las políticas reciben una diversidad de servicios que, en última instancia, ellos mismos integran.

Diagrama 4
Coordinación Intergubernamental Donante-Receptor



Finalmente, el cuarto escenario es el de **gobierno multinivel**, es decir, el caso de un nivel de descentralización amplia pero con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y comunicación entre agencias (ver Diagrama 5). En este caso, además de la existencia de una red de políticas, los instrumentos de colaboración son amplios con lo cual se favorecen estrategias de ajuste mutuo y regulación cruzada. Asimismo, en el gobierno multinivel todos los participantes ven los beneficios de la coordinación, aunado a que (al desaparecer *informalmente* las divisiones entre niveles de gobierno) el paquete de servicios al ciudadano es coherente e integrado en un todo, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes.

Diagrama 5
Modelo de Gobierno Multinivel



Con el fin de ejemplificar la aplicación de este modelo de análisis se toma el caso del proceso de descentralización de la política social en México. Como es posible observar en la siguiente matriz, esta

experiencia presenta diversos tipos de arreglos de coordinación intergubernamental: algunos, como en la educación y los programas de combate a la pobreza, se guían bajo una lógica de coordinación jerárquica; otros -como en salud y medio ambiente- podrían ubicarse dentro del modelo donante-receptor; los programas de bienestar originados en los gobiernos locales obedecen más a una lógica de dispersión; y, finalmente, unos pocos programas de este sector (como Escuelas de Calidad o Municipios Saludables) podrían encuadrarse en la categoría de gobierno multinivel (ver Diagrama 6).

Diagrama 6
Tendencias actuales en la práctica intergubernamental mexicana

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)	BAJO	· Educación Básica · Pobreza (Oportunidades) · Apertura Comercial	· Fondos de Infraestructura Social · Empresas Sociales · Prevención Sanitaria · Mejoras Educativas
	ALTO	· Salud a población abierta · Medio Ambiente · Vivienda	· Empleo · Comunidades Saludables · Escuelas de Calidad · Desde lo Local

Por medio de este ejemplo bastante simple, parece claro que la agenda de políticas sociales en México no presenta un comportamiento homogéneo, sino que cada componente de la misma puede presentar prácticas y configuraciones intergubernamentales muy diversas. Con base en los elementos hasta aquí presentados, y a la luz de la diversidad reconocida, se pueden derivar algunas conclusiones preliminares:

- Si bien los procesos descentralizadores en materia social han avanzado en las últimas décadas en varios países de América Latina, el balance es aún incierto. Más allá de los ritmos e intensidades de la descentralización entre países, lo que resulta cierto es que se ha preferido el modelo de coordinación jerárquica, e incluso este tipo de mecanismo ha quedado inconcluso e inacabado. Esto se debe, fundamentalmente, a la falta de un diseño de los mecanismos de coordinación *posterior* a la descentralización, ocasionado -en parte- por la restricción de recursos fiscales y la poca pericia de los implementadores en adecuar el marco institucional y administrativo preexistente.

- A pesar de que es posible reconocer una agenda de innovación en el ámbito de la política social, es claro que no siempre dichas acciones han tenido el interés de vincularse con iniciativas de otros niveles de gobierno, lo cual favorece escenarios de competencia y dispersión, limitando con esto la posibilidad de construcción de sinergias que, en última instancia, podrían incrementar los impactos y alcance de los programas.

- De los casos aquí analizados, es posible reconocer la latencia del riesgo de dispersión en la agenda de la política social. En la mayoría de los países estudiados se observa una desconexión entre niveles de gobierno, una falta de complementariedad entre iniciativas diversas y, muy frecuentemente, una lucha entre esferas gubernamentales por tener el reconocimiento político de sus programas -aunque para ello se tenga que llevar a cabo intentos de neutralización de los impactos de otros programas.

- Por último, también se identifica un déficit importante en la articulación de mecanismos de coordinación intergubernamental en el ámbito de la política social. Resulta positivo que los ciudadanos tengan una mayor oferta e instrumentos que incidan sobre sus necesidades y problemas particulares en materia de bienestar, sin embargo, es preocupante que dicha oferta se presente de forma fragmentada,

sin una lógica coherente que integre una definición de políticas y que ofrezca servicios complementarios.

Ante esto, una pregunta medular con la cual se pretende cerrar este trabajo es: ¿cómo avanzar en la construcción de mejores mecanismos de coordinación que promuevan la sinergia y la coherencia en los productos de una política pública? En nuestra opinión, es posible dilucidar al menos tres elementos que resultan cruciales dentro de una nueva fase del diseño de la política social: la coordinación por *regulación suave*, la promoción de redes profesionales y de comunidades de política intergubernamental, y la construcción de esquemas de negociación y diseño de políticas multinivel.

Majone (2004), al analizar el caso de la Unión Europea, observa que es posible construir *unidad en la diversidad*, y combinar *competencia con cooperación*. Esta conclusión la deriva al observar cómo en la construcción de la Unión Europea se ha promovido -desde la Cumbre de Lisboa- el *método abierto de coordinación*, que incluye: el establecimiento de guías políticas que especifican objetivos y tiempos acordados entre los miembros, la articulación de indicadores cualitativos y cuantitativos que sirven como puntos de referencia para evaluar avances y comparar prácticas, la traducción de las guías de políticas en acciones regionales y locales concretas, y, por último, el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación periódicos.

Para la construcción de este sistema de coordinación europeo se ha renunciado a la regulación directa -o dura- que se basa en la emisión de órdenes, normas locales y sanciones, y se ha preferido un esquema de *regulación suave* que busca guiar o inducir el comportamiento de los actores de forma indirecta, a través de la modificación de la estructura de incentivos (ya sea por medio de información, estándares de referencia, mecanismos de vigilancia multilateral, entre muchos otros). Es decir, se trata de una regulación indirecta que Majone (1992) define como *regulación por medio de información*. Con esto, las resoluciones, declaraciones, programas de acción, acuerdos, deliberaciones y guías sustituyen a la norma rígida tradicional, favoreciendo con esto la articulación de un sistema de incentivos proclive a la colaboración intergubernamental.

Gracias a esto, el tema de la regulación suave se ha impuesto como una herramienta fundamental para el logro de la coordinación en la diversidad. Las características más importantes de este tipo de herramienta es que se trata de reglas no vinculantes (Ahme y Brunsson, 2005), pero que cuenta con mecanismos de vigilancia y control mucho más efectivos que la sanción legal, tales como la imagen política de los actores, las posibilidades de introducirse en contextos de colaboración más amplios, las sanciones morales, etc. Así, la regulación suave trata de propiciar un comportamiento multiplicador entre los participantes, además de que favorece la tendencia hacia el isomorfismo institucional.

El segundo instrumento de coordinación que aquí se resalta es el de las *redes profesionales*. En estudios diversos llevados a cabo tanto para el caso estadounidense (Agranoff y McGuire, 2001) como en el Reino Unido (Marsh y Rhodes, 1992) se observa que una correcta articulación de las relaciones intergubernamentales viene acompañada, necesariamente, de la existencia de un itinerario profesional similar entre los actores que participan en aquéllas. Esto significa que funcionarios con formaciones parecidas son capaces de construir con relativa facilidad referentes compartidos, los cuales posibilitan la existencia de *premisas de decisión* parecidos para la solución de problemas concretos. Evans (1998) sostiene que la mejor forma de construir una red de políticas públicas es enfatizando las afinidades profesionales u organizacionales de los participantes lo cual, en este caso, permitiría la construcción de acuerdos en el ámbito individual y colectivo que trasciendan la formalidad y la lealtad política, y se asienten en premisas de comportamiento informal claras.

En América Latina, este tipo de redes no se ha podido consolidar con facilidad, sobre todo por la ausencia de sistemas profesionales de servicio público en todos los niveles de gobierno. Si bien varios países han avanzado en lo anterior, aún falta un largo camino por recorrer para superar el formalismo legal del trabajo burocrático y construir una cultura organizacional profesional que permita una mayor colaboración entre funcionarios. Éste resulta un tema central en el sector de políticas aquí estudiado ya que, como señala Kliksberg (1998), en la medida que no exista un grupo de especialistas perfectamente

identificado y sólido técnicamente en materia social, este ámbito del quehacer gubernamental seguirá siendo ocupado por políticos que entran y salen del sector, y cuyo interés no necesariamente reside en la atención del bienestar de la población.

Finalmente, y como ya se ha planteado con insistencia, es necesario evolucionar en la agenda de políticas sociales hacia una visión de *gobierno multinivel*; esto es, la estructuración de un estilo de coordinación intergubernamental armónico mediante mecanismos, negociaciones y acuerdos diversos entre niveles de gobierno que permitan revertir el caos institucional y administrativo, y construir un paquete integrado de instrumentos de política pública que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

En este sentido, si bien la construcción de acuerdos entre esferas gubernamentales es una condición necesaria, no es suficiente. Un segundo paso es encontrar la forma más idónea y fácil mediante la cual se pueda estructurar una política pública determinada. En última instancia -y retomando una expresión de Moro y Repetto (2005)- lo que se busca es consolidar un modelo de coordinación *pro-integralidad* que ponga en el centro la calidad y la eficacia del servicio prestado al usuario final. Dicha lógica se ha concertado exitosamente en el caso europeo, a pesar de la ampliación de países y niveles de gobiernos involucrados en la hechura de políticas comunes.

Para concluir, la necesidad de construir un gobierno multinivel respecto a las diversas políticas sociales nos remite a una máxima que afecta a la generalidad de los problemas del quehacer público: las mejores soluciones en relación con el funcionamiento del entramado gubernamental no son lo más importante, sino *las mejores soluciones a los problemas públicos* mediante una correcta operación del aparato de gobierno. El reto es, por tanto, no olvidar que todo modelo de coordinación intergubernamental tan sólo es un medio para el fin buscado, que es la atención a las necesidades básicas de los ciudadanos.

Bibliografía

- Abbott, K. y Snidal, D. (2000), "Hard and Soft Law in International Governance", en *International Organization*, Vol. 54 N° 3, Boston.
- Agranoff, R. y McGuire, M. (2001), "American Federalism and the Search for Models of Management", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, Washington.
- Ahme, Goran y Brunsson, Nils (2005), "La regulación suave desde una perspectiva organizacional", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 3, México.
- Cabrero, E. (1998), "La ola descentralizadora: un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, E. Cabrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- _____ (2004), "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales: ¿políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, R. Gomá y J. Jordana (eds.), Barcelona, Fundació CIDOB (Interrogar la Realidad. Serie América Latina).
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cardozo, M. (1998), "El ámbito sectorial: análisis de la descentralización del sector salud (1983-1993)", en *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, E. Cabrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, Base de Datos del Premio Gobierno y Gestión Local, México, CIDE.
- CEPAL (2005), *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago, CEPAL, mimeo.

- Corporación Innovación y Ciudadanía, Base de Datos del Premio Innovación y Ciudadanía, Santiago, Universidad de Los Lagos. Corporación Innovación y Ciudadanía. Programa de Ciudadanía y Gestión Pública.
- Crozier, M. y Thoenig, J.-C. (1975), “La régulation des systèmes organisés complexes: le cas du système de décision politico-administratif local en France”, en *Revue Française de Sociologie*, Vol. 16 N° 1, Paris.
- D’Avila, A. L. (1996), “SUS: entraves a decentralização e propostas de mudança”, en *Decentralização e políticas sociais*, R. Álvares Affonso y P. Barros Silva (eds.), São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago, CEPAL.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. (1991), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W. Powell y P. J. DiMaggio (comps.), Chicago, University of Chicago Press.
- Duran, P. (1999), *Penser l’action publique*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence.
- Evans, M. (1998), “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 7 N° 2, México.
- Falleti, T. (2004), “Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations”, en *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas; N° 12).
- Fondo Monetario Internacional (2002), *Government Finance Statistics: Yearbook 2002*, Washington, FMI.
- _____ (2004), *Government Finance Statistics: Yearbook 2004*, Washington, FMI.
- Fundação Getulio Vargas, Banco de Dados de Experiências Inovadoras do Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, FGV.
- Guillén López, Tonatiuh (2003), “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, Enrique Cabrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, London, MacMillan Press.
- Kliksberg, B. (1998), “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 7 N° 2, México.
- Lam, Wai Fung (2005), “Coordinating the Government Bureaucracy in Hong Kong: an Institutional Analysis”, en *Governance*, Vol. 18 N° 4, Malden.
- Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W. (1967), *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Cambridge, Harvard University Press.
- Le Galès, P. (1995), “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45 N° 1, Paris.
- Le Galès, P. y Thatcher, M. (1995), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L’Harmattan.
- Majone, G. (1992), “Regulatory Federalism in the European Community”, en *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 10 N° 3, London.
- _____ (2004), “Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 13 N° 1, México.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (1992), “Policy Networks in British Politics: a Critic of Existing Approaches”, en *Policy Networks in British Government*, R. A. W. Rhodes y D. Marsh (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Melo, M. y Rezende, F. (2004), “Decentralization and Governance in Brazil”, en *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington,

- Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas; N° 12).
- Mizrahi, Y. (2004), "Twenty Years of Decentralization in Mexico: a Top-Down Process", en *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, F. Oxhorn, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Molina, C. G. y Licha, I. (2005), "Coordinación de la política social: criterios para avanzar", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Moro, J. y Repetto, F. (2005), "La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Peters, B. G. (1998), *Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development (Research Paper; N° 21).
- _____ (2004), "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?", paper presented at the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin, December 3-4.
- Pressman, J. (1975), *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (1985), "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", en *Public Administration Bulletin*, N° 49.
- Rodríguez, E. (2003), Some Notes on Changing Social Policy: Mexico's Experience, Washington, World Bank Social Safety Net Primer Launch, mimeo.
- Serrano, C. (2004), "State Decentralization and Regional Actors in Chile", en *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, F. Oxhorn, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Serrano C. y Fernández, I. (2005), *Estudio comparativo: descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Santiago, BID.
- Silva, R. y Cruz, N. (1996), "Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão", en *Decentralização e políticas sociais*, R. Álvares Affonso y P. Barros Silva (eds.), São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- Simon, H. (1947), *Administrative Behavior*, New York, MacMillan.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004), "Decentralization and Social Expenditure at Municipal Level in Argentina", en *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas; N° 12).
- Thoenig, J.-C. (1975), "La relation entre le centre et la périphérie en France: une analyse systémique", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 36, Paris, octobre-décembre.
- Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento (2008), Banco de Experiencias Locales, Buenos Aires, UNQ, UNGS.
- Waarden, F. van (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Nos. 1-2, Colchester.

Los desafíos éticos pendientes en un mundo paradójico: el rol de la universidad^{*}

Bernardo Kliksberg

I. Un siglo contradictorio

¿Hacia dónde va el género humano? El escenario del siglo XXI presenta direcciones contradictorias. Es un mundo signado por una explosión inédita del conocimiento aplicado, por la globalización, por los grandes desequilibrios, por la complejidad y por la incertidumbre.

En las últimas décadas se ha desarrollado una ola de revoluciones científico-tecnológicas que ha hecho crecer exponencialmente las capacidades para producir y circular bienes y servicios. Las “rupturas epistemológicas” simultáneas en campos como las comunicaciones, la informática, la robótica, la genética, la biotecnología, la ciencia de los materiales, y muchos otros, han corrido totalmente las fronteras de lo posible. Desde el trazado del mapa genético de los seres humanos hasta el almacenaje para su uso en Internet de gran parte del conocimiento disponible, multitud de innovaciones han abierto paso a la expansión acelerada de las posibilidades de producción, y a la ampliación considerable de la esperanza de vida.

Los grandes cambios en las estructuras productivas y tecnológicas se desarrollan en el entorno de la “aldea global”, el mundo globalizado, donde países y personas están estrechamente interconectados, y los niveles de interdependencia son altísimos. Un cambio en un punto significativo del sistema trae impactos inmediatos en vastas áreas del mismo.

En la nueva historia de la humanidad viene avanzando paso a paso la democratización, portadora de dignificación y derechos básicos, pero se presenta endeble y vulnerable en muchos lugares ante la existencia de profundos desequilibrios que crean tensiones extremas.

Poniendo a foco las fuentes básicas de la inestabilidad, resaltaba el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan (2006), al dejar su cargo: “Sin una medida de solidaridad ninguna sociedad puede ser verdaderamente estable. No es realista pensar que algunas personas pueden derivar grandes beneficios de la globalización, mientras millones de otras son dejadas al margen o arrojadas a la pobreza abyecta. Debemos dar a los otros seres humanos al menos una oportunidad de compartir nuestra prosperidad”.

A las profundas tensiones socioeconómicas se han sumado las ambientales. Las emisiones de dióxido de carbono, contribuyente clave al calentamiento global, han alcanzado el nivel más alto de los últimos 650.000 años. Si no se toman las decisiones adecuadas en los próximos 10 años, la situación puede llegar al punto de no reversibilidad. El actual Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon (2007), ha prevenido que hay el riesgo de “una doble catástrofe con tempranos reveses para el desarrollo humano de los pobres del mundo, seguidos luego de peligros a largo plazo para toda la humanidad”.

La convivencia de direcciones de desarrollo conflictivas, progreso tecnológico y productivo continuo y grandes carencias y desigualdades, democratización y guerras, terrorismo asesino y xenofobias, avances materiales en la vida cotidiana y deterioros agudos del medio ambiente, internacionalización y difícil equilibrio con el desarrollo local, crean un planeta de extrema complejidad. Una de las manifestaciones centrales de los grados de complejidad es la incapacidad de prever, las incertidumbres severas. Predominan en la realidad lo que el Premio Nóbel Ilya Prigogine llamaba “las estructuras disipativas de final abierto”, procesos de gran fluidez y volatilidad frente a los cuales las predicciones se estrellan.

Es hora de retomar con fuerza, en este escenario, las preguntas que dieron dirección a la

Recibido: 23-04-2008. Aceptado: 12-12-2008.

(*) Disertación con motivo del otorgamiento del Doctorado Honoris Causa de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), España, 2008.

humanidad en la historia, los grandes interrogantes éticos. ¿Hacia dónde vamos?, ¿a qué tipo de sociedad aspiramos?, ¿qué perfil de ser humano estamos impulsando?, ¿cuáles deben ser las prioridades de esta etapa histórica?, ¿qué responsabilidades deben asumir los principales actores sociales? Este orden de preguntas, marginadas con frecuencia por los pragmatismos e inmediateismos, son las que pueden dar la más sustancial de las brújulas orientadoras, la de los valores.

Intentaremos aportar algunos elementos a la reflexión imprescindible y postergada sobre estas y otras preguntas similares. Para ello, nos proponemos desenvolver, a título introductorio, tres momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, señalaremos algunos de los mayores desafíos éticos de nuestro tiempo; luego, siempre de la mano de la ética para el desarrollo, incursionaremos en las responsabilidades que deben asumir los diferentes actores sociales frente a ellos; por último, pondremos al centro el rol que le corresponde a la Universidad en este siglo, pleno en oportunidades y contradicciones.

II. Desafíos éticos claves

Nuestro tiempo presenta una serie de problemas que son abordados normalmente como económicos y sociales. Ciertamente lo son, pero el acercamiento usual deja de lado que ante todo son de naturaleza ética, porque hacen a valores axiales para el sentido mismo de la vida. Entre ellos se hallan los siguientes:

1. La pobreza no puede esperar

A pesar del potencial productivo fenomenal disparado por las revoluciones científico-tecnológicas, una parte importante del género humano padece carencias agudas. Casi 1.200 millones de personas viven por debajo de la línea de la pobreza extrema, teniendo que subsistir con menos de un dólar diario. Cerca de 3.000 millones están en pobreza, con ingresos menores a dos dólares diarios. A pesar de que técnicamente el mundo puede hoy producir alimentos para 13.000 millones, el doble de su población actual, 845 millones sufre hambre; 1.100 millones no tienen agua potable; 2.600 millones no cuentan con una instalación sanitaria; 2.000 millones no tienen electricidad.

La pobreza no es neutra. La pobreza “mata”, o enferma, quitando años de vida saludable. Mientras que la esperanza de vida en el mundo desarrollado bordea los 80 años, en África llega escasamente a los 50 años. Un total de 10 millones de niños mueren anualmente por causas evitables ligadas a la pobreza; uno cada tres segundos. El agua contaminada que ingieren produce 1.800.000 muertes de niños anuales; 4.300 por día. Cada minuto muere una madre durante el embarazo o el parto. Son 500.000 muertes anuales de madres; el 99% se produce en el mundo en desarrollo. Mientras que en Noruega muere una madre cada 14.000 partos, en América Latina es una cada 160 partos.

Por todo ello, el Diálogo Mundial de las Religiones sobre el Desarrollo (1999) concluyó: “todas las religiones ven a la extrema pobreza en el mundo actual como una ofensa a la humanidad y una ruptura de la confianza con la familia humana”.

2. Las familias en serios riesgos

La familia, institución pilar de la sociedad, afronta serias dificultades bajo el impacto de la pobreza. En primer término, ella frustra la misma creación de millones de familias. Muchas parejas jóvenes que quieren formarlas no pueden hacerlo por las incertidumbres económicas severas. No tienen posibilidades de vivienda, ni seguridades mínimas de trabajo y sustento. Ello genera un indicador poco analizado que es sustancial: la “tasa de renuencia” a formar familia por razones socioeconómicas.

Por otra parte, numerosas familias se quiebran ante el desempleo prolongado y la falta de futuro. El continuo ascenso del número de madres pobres jefas de hogar en los países con altas tasas de pobreza lo ilustra. También expresan la tensión extrema que viven muchas familias, su “implosión” ante las carencias y la falta de esperanza. Es el ambiente en donde una de las posibles manifestaciones

perversas será la violencia doméstica.

3. Niños indefensos

El debilitamiento y la ruptura de la familia dejan a los niños sin su principal institución protectora. Muchas sociedades, además de no tener activas políticas de protección a la familia, tampoco hacen mucho por los niños.

Según los datos de la OIT, uno de cada seis niños de 5 a 17 años de edad es explotado a través del trabajo infantil. Utilizado como mano de obra barata, en condiciones con frecuencia inadmisibles. Millones de niños trabajan en tareas agrícolas, con productos sometidos a químicos y pesticidas, en las minas y en las fábricas, empleando maquinarias peligrosas. Las consecuencias son, como refiere la OIT, que “muchos de esos niños se ven forzados a arriesgar su salud y sus vidas, e hipotecar su futuro como adultos productivos”. UNICEF (2007) ha determinado que “180 millones de niños son sometidos a las peores formas de trabajo infantil, a trabajos peligrosos, esclavitud, trabajos forzados, reclutamiento forzado en ejércitos, prostitución y otras actividades ilegales”. Con razón denuncia el problema como “una cicatriz en la conciencia mundial del siglo XXI”.

Los niños que trabajan no pueden estudiar. 121 millones de niños no van a la escuela del todo. A ello se suman formas extremas de explotación de los niños, como su integración a la fuerza a ejércitos, y la trata de niños. Se estima que en el año 2000 se realizó el tráfico de 1.200.000 niños.

4. Discriminación de género

Con avances muy significativos producto de largas luchas en lo jurídico, político, educativo y en la integración laboral, subsisten sin embargo importantes formas de discriminación de género. Una cultura con valores machistas y que asume la inferioridad de la mujer es el trasfondo de muchas de ellas.

Dos terceras partes de los analfabetos del mundo son mujeres. El 57% de las niñas no termina el colegio secundario.

La discriminación laboral es constante. En el mundo en desarrollo las mujeres tienden a ser relegadas a tareas menores y a la economía informal. Casi la mitad de las mujeres que trabajan en otros sectores distintos de la agricultura lo hacían en el sector informal en 7 de 10 países de América Latina, y en 4 países asiáticos analizados. En dos de los países más poblados del mundo, como India e Indonesia, el 90% de la mano de obra femenina no agrícola trabaja en la economía informal.

A igual responsabilidad su remuneración es menor. En la industria, en 27 de 39 países con datos disponibles, los sueldos de las mujeres eran de un 20% a un 50% menor que los de los hombres.

La labor que realizan en el hogar, paralelamente a su integración al mercado laboral, asegurando su funcionamiento y velando por la educación de los hijos, es desvalorizada, a pesar de su rol fundamental.

Manuel Castells ironizó con precisión sobre el significado de la situación: “si las mujeres que no hacen nada dejaran de hacer esa nada, la mayor parte de las ciudades modernas dejarían de funcionar”.

También, a pesar de progresos, sigue siendo limitada la presencia de la mujer en los altos niveles de decisión política. A inicios del siglo, sólo nueve mujeres eran Jefas de Estado, sólo el 8% de los ministros eran mujeres, y las mujeres sólo eran el 11% de los parlamentarios del mundo.

Una expresión extrema de discriminación continua en plena actividad es la violencia. Según la Organización Mundial de la Salud, más mujeres mueren de violencia en el mundo que de cáncer. El feminicidio es casi impune en algunos lugares. En la misma América Latina, junto a los centenares de homicidios impunes en Ciudad Juárez, que adquirieron notoriedad mundial, en Guatemala se produjeron 3.300 asesinatos de mujeres en los últimos 7 años, y en Honduras 1.000 en similar período, con un mínimo porcentaje de identificación y punición de los homicidas.

5. El relegamiento de las poblaciones indígenas

Existen en el mundo 5.000 pueblos indígenas, de larga historia e importantes tradiciones culturales. La mayor parte de ellos tiene una relación entrañable con la naturaleza. Viven en 70 países.

Tienden a ser los más pobres entre los pobres. Así, el 80% de los 40 millones de indígenas de América Latina se hallan por debajo del umbral de la pobreza. Tienen en muchos países las peores tasas de mortalidad materna y mortalidad infantil.

Sufren discriminaciones permanentes. Sus tierras y sus bosques han sido permanentemente objeto de disputa, y han sufrido innumerables atropellos. El deterioro del medio ambiente los ha afectado particularmente. Se ha intentado con frecuencia borrar su identidad cultural, subestimándola y presionándolos a dejarla.

6. El ascenso de las inequidades

Las altas inequidades se han disparado en el mundo actual. Las diferencias de ingreso entre el 20% más rico y el 20% más pobre, que eran de 30 a 1 en 1960, pasaron en 1990 a ser de 60 a 1, y llegaban en 1997 de 74 a 1.

El 10% más rico tenía en el 2005 el 54% del ingreso mundial, y del otro lado, el 40% de menores ingresos, sólo el 5%. A las disparidades en los ingresos su suman brechas de gran envergadura en otros campos. El 20% más rico tiene el 82% de las exportaciones mundiales de bienes, el 20% más pobre sólo el 1%. Las inversiones van hacia el 20% más rico, que atrae el 68% de ellas; el 20% más pobre sólo recibe el 1%. También el 20% más rico tiene el 95% del crédito.

Todas las brechas interactúan y se refuerzan las unas a las otras generando un “círculo perverso” que las refuerza.

La Universidad de las Naciones Unidas midió en el 2006 la distribución de la riqueza en los hogares del mundo. Estimó el valor de los activos físicos y financieros de las personas, menos las deudas, estableciendo su capital. El 10% más rico tiene una proporción mucho mayor del capital mundial que la que tiene en los ingresos: concentra el 85% de dicho capital vs. el 54% en los ingresos. El 50% más pobre sólo tiene el 1% del capital mundial. El nivel de concentración es tal que el 1% de los adultos más ricos del mundo tiene el 40% del capital mundial.

Ante este panorama de disparidades, la ONU ha destacado que “las desigualdades globales en ingresos y estándares de vida han alcanzado proporciones grotescas”.

Hoy, las ciencias del desarrollo han demostrado que los costos que se pagan por estas inequidades son elevadísimos. Son una razón central de la pobreza mundial persistente. En los países con alta desigualdad, los aumentos imprescindibles del Producto Bruto tienen un efecto muy reducido en la pobreza. El Banco Mundial (2005) estima que, a bajos niveles de desigualdad, un 1% de incremento en el Producto Bruto puede reducir la pobreza extrema en un 4%. A altos niveles de desigualdad, en cambio, tiene cero efectos en términos de reducción de dicha pobreza.

Las altas disparidades generan “el accidente de nacimiento” que congela la movilidad social, promesa básica de los sistemas democráticos. Según el nivel socioeconómico del hogar en que se nace, la educación de los padres y la región, será el capital de salud y el capital educativo de las personas, lo que influirá decisivamente en su destino.

Esa “trampa de hierro” ha mostrado su consistencia, con toda fuerza, en América Latina, una de las regiones más desiguales del planeta. Las diferencias iniciales pesan decisivamente en el futuro laboral. Según los estimados de la CEPAL, se necesitan doce años de escolaridad para tener la posibilidad de conseguir un empleo decente y no caer debajo de la línea de la pobreza. A pesar del potencial del continente, el 70% de los niños que vienen de padres que no terminaron la escuela primaria tienen menos de esos 12 años de escolaridad.

Las elevadas inequidades crean profundas fracturas en la cohesión social, condición fundamental para un crecimiento económico sostenido y para la atracción de inversiones.

Lo previno el Consejo de Europa (2004) cuando definió la cohesión social como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”. En un mundo con agudas disparidades entre países, y al interior de los mismos, los déficits de cohesión social son marcados. Crean el campo propicio para fenómenos de xenofobia y racismos, y el ascenso de la criminalidad.

7. Una nueva disparidad: la vulnerabilidad ecológica

El Panel de la ONU sobre cambio climático, premiado con el Premio Nobel, conformado por 2.000 científicos de 130 países, resalta en su informe final que se están verificando los peores escenarios que había previsto en sus tres informes previos. Había estimado que la temperatura podía elevarse de uno a cuatro grados al final del siglo con consecuencias desastrosas, pero el crecimiento de las emisiones de gases contaminantes en el 2006 ha superado los pronósticos, y si no cambian las políticas, el aumento puede llegar a 6 grados en el 2030.

Asimismo, se ha acelerado el deshielo de los glaciares árticos, que puede llevar a rápidos aumentos en el nivel de los mares. Si no se llevan adelante agresivas políticas de reducción de emisiones, puede haber desastres climáticos globales que dejarían sumergidos a países islas, reducir en un 50% la producción agrícola de África, y causar una reducción de un 5% en el Producto Bruto Mundial.

Para amplios sectores pobres, el cambio climático no es un escenario proyectado. Están siendo las primeras víctimas directas de sus impactos. Como advierte el documentado Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD, dedicado al cambio climático: “A medida que aumenta el nivel del mar, ciudades como Londres y Los Angeles pueden enfrentar el riesgo de inundaciones porque sus habitantes están protegidos por modernos sistemas de defensa. Por el contrario, cuando el calentamiento global altera los patrones climáticos en el Cuerno de África significa la pérdida de cosechas y hambrunas”.

Los más vulnerables son quienes dependen de la agricultura o la pesca, viven cerca del agua, habitan en viviendas precarias (1.000 millones de personas residen en tugurios en el mundo), no tienen posibilidad de irse, no tienen protecciones. Los desequilibrios climáticos están haciendo que las reservas de peces descendan, tierras arables se vuelvan infértiles, y más personas queden sin agua potable.

Según el informe del PNUD, entre el 2000 y el 2004, 264 millones de personas fueron afectadas por desastres climáticos. El 98% vivían en países en desarrollo. En los países ricos de la OCDE, sólo 1 de cada 1.500 habitantes fue impactado; en los países en desarrollo, 1 de cada 19. La vulnerabilidad de los pobres es 79 veces mayor.

Ya hay en el mundo 25 millones de refugiados climáticos. No son reconocidos por el derecho internacional, que sólo preveía la protección y el asilo de quienes escapaban de guerras o persecuciones. Las sequías, las tormentas más intensas, las inundaciones y otras expresiones del deterioro ecológico están eliminando los avances que países pobres habían hecho respecto a las metas del milenio.

La salud pública de los pobres está aun más comprometida. Los cambios pueden crear condiciones de riesgo aun mayores para enfermedades que los afectan en primer lugar. Así, se estima que las víctimas del paludismo, que actualmente causa la muerte de un millón de personas por año, pueden aumentar de 220 a 400 millones.

Pobreza que mata, familias destruidas, niños indefensos, mujeres discriminadas, pueblos indígenas marginados, desigualdades extremas, un *apartheid* climático como llamó el Arzobispo Desmond Tutu, Premio Nobel de la Paz, a los efectos del cambio climático sobre los pobres, no son temas adicionales de la agenda macroeconómica mundial. Son desafíos éticos ineludibles que están amenazando el derecho más básico, el derecho a la vida de amplios sectores de la población del

planeta.

III. La hora de la responsabilidad social

¿Existe la posibilidad de enfrentar y superar los desafíos éticos planteados, o responden a una especie de ley inevitable de la naturaleza, como plantean algunas voces justificadoras? Según éstas, la pobreza, las privaciones de muchos y las desigualdades son parte de un orden natural.

Las perspectivas espirituales no dan ningún lugar a estas visiones. En primer término, resaltan el carácter único de cada ser humano y su igualdad esencial ante la Divinidad. Toda vida merece en ella el máximo respeto. Enfatiza el Obispo Diarmud Martin (2002): “las situaciones de pobreza extrema constituyen una ofensa a la dignidad de la persona humana”.

Por otra parte, en el Antiguo Testamento, fuente espiritual de algunas de las religiones mayores, la voz de los Profetas exige “No habrá pobres entre vosotros”. Las interpretaciones bíblicas indican que los Profetas eran ante todo la conciencia moral en acción. No decían lo que iba a suceder, sino lo que debería suceder. Se rebelaban contra la existencia de la pobreza y reclamaban que, contando la humanidad con un potencial infinito de recursos, la sociedad debe organizarse para erradicarla.

Avanzar en esa dirección no es una opción, sino es asumir responsabilidades básicas. El Papa Benedicto XVI (2006) plantea, así, que deberíamos dirigir nuestros pensamientos hacia “los niños forzados a servir como soldados en un mundo violento, los niños que tienen que pedir, los niños que sufren privaciones y hambre, los niños que no tienen amor”, y pedía a la Divinidad “que nos ayude para hacer nuestra parte para que la dignidad de los niños sea respetada”. Un prominente pensador judío, el Rabino Abraham Joshua Heschel (1959), decía que hacernos responsables por los otros no merece ningún premio ni distinción, es simplemente “la manera de vivir correcto”.

En un mundo que puede, pero que no hace lo necesario, ha llegado la hora de que cada actor social asuma sus responsabilidades sociales. El Papa Juan Pablo II (2000) invitó “a los economistas y líderes profesionales financieros, así como a los líderes políticos, a reconocer la urgencia de asegurar que las prácticas económicas y que las políticas vinculadas tengan como meta el bien de cada persona, y de la persona en su totalidad”.

Una parte del pensamiento económico de más circulación ha sugerido implícitamente la necesidad de separar ética y economía. La economía sería un área a manejar por técnicos experimentados, y la ética pertenecería a otra esfera esencialmente espiritual, y no debería interferir.

Esta escisión ha causado mucho daño. La economía nació como una disciplina presidida por valores éticos, y respetuosa de los mismos. Fue así en el pensamiento de Adam Smith, que identificó valores éticos que son claves para que los mercados puedan funcionar eficientemente, en el de David Ricardo, de Stuart Mills, y de otros fundadores.

La ética debería orientar y regular la economía. Lo exigía el Papa Juan Pablo II (2000) planteando que: “una economía que no tenga en cuenta la dimensión ética no puede llamarse a sí misma una economía en el sentido de un uso racional y constructivo de la riqueza material”.

La superación de la escisión entre ética y economía abre la agenda de las responsabilidades de los principales actores sociales, como el Estado, la empresa privada y la sociedad civil, en todas sus expresiones. A ellos debería agregarse la responsabilidad que deberían asumir los países ricos a través de la solidaridad internacional. La asunción de responsabilidades sociales por parte de todos ellos, y la acción coordinada, pueden hacer diferencias muy relevantes.

Un responsable central son las políticas públicas que en una sociedad democrática encarnan la acción colectiva. Deben tener como una altísima prioridad el garantizar a todos los ciudadanos, junto a las libertades públicas, sus derechos básicos a educación, salud, trabajo, vivienda, y la posibilidad de desenvolver su familia. Ya en 1989, la Asamblea General de la ONU había sancionado por unanimidad “el derecho al desarrollo”, y había estipulado que los primeros responsables de asegurarlo eran los gobiernos.

Los países más prósperos han tenido como uno de los motores de su progreso, activas políticas públicas, y un aparato público profesional, estable y eficiente, con fuertes controles de transparencia, que han creado amplias coberturas de servicios colectivos, y han potenciado al mismo tiempo las posibilidades de las empresas y de la sociedad civil.

El argumento de reducir al mínimo la actividad pública, con frecuencia recomendado a los países en desarrollo, no ha sido cumplido en las economías desarrolladas integrantes de la OCDE, como puede apreciarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Incremento del costo del Gobierno
Ingreso fiscal como porcentaje del PIB

	1975	2006 PRELIMINARY	PERCENTAGE-POINT CHANGE
1. Sweden	41.6%	50.1%	+ 8.5
2. Denmark	38.4	49.0	+10.6
3. France	35.4	44.5	+ 9.1
4. Norway	39.2	43.6	+ 4.4
5. Finland	36.5	43.5	+ 7.0
6. Italy	25.4	42.7	+17.3
7. Austria	36.7	41.9	+ 5.2
8. Netherlands	41.2	39.5	-1.7
9. Britain	35.3	37.4	+ 2.1
10. Spain	18.4	36.7	+18.3
11. Germany	34.3	35.7	+ 1.4
12. Portugal	19.7	35.4	+15.7
13. Canada	32.0	33.4	+ 1.4
14. Turkey	16.0	32.5	+16.5
15. Ireland	28.7	31.7	+ 3.0
16. Switzerland	24.5	30.1	+ 5.6
17. United States	25.6	28.2	+ 2.6
18. Greece	16.9	27.4	+10.5
19. Japan	20.9	27.4 (2005)	+ 6.5
20. South Korea	15.1	26.8	+11.7

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en un artículo de David Cay Johnston (2007) publicado en *The New York Times*.

Como puede advertirse, todos los países de la tabla incrementaron el financiamiento de la acción pública en los últimos 30 años. Significa, en todos ellos, desde el 27% al 50% de su PIB. En América Latina, después de la ortodoxia de los 90, el financiamiento público quedó reducido al 18% del Producto Interno Bruto, y en el camino muchos servicios esenciales, y los sistemas de educación y salud, experimentaron serias dificultades.

Junto al Estado, la empresa privada puede dar una contribución sustancial al enfrentamiento de los desafíos éticos pendientes, a través de la idea de Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

La ciudadanía está exigiendo continuamente, en las sociedades democráticas, ética a los líderes políticos y los altos funcionarios públicos. Esa demanda se ha extendido con fuerza creciente a los empresarios privados. Sociedades civiles cada vez más articuladas, pequeños accionistas que reclaman cambios en la transparencia y conducción corporativa después del caso de Enron y de otros episodios similares, y consumidores conscientes, presionan en su conjunto para que las empresas sientan que deben ser responsables no sólo ante sus propietarios, sino también ante todos los involucrados y afectados por su acción.

La agenda de la RSC movilizadora por la sociedad pide a las empresas: buenas relaciones con su personal, juego limpio con los consumidores (precios razonables, productos de calidad y saludables), preservación del medio ambiente, comportamiento ético en sus inversiones en países en desarrollo, e integración activa a los grandes esfuerzos por el bien común.

La era de la empresa sólo centrada en sí misma ha sido superada por la de la filantropía

empresarial. Ella, a su vez, está dejando paso a la visión de una empresa que no sólo dona dinero, sino que coopera activamente con las políticas públicas y la sociedad civil en amplios programas sociales, educativos, de salud, ocupacionales y otros, contribuyendo con alta gerencia, Internet, canales de distribución y otros componentes de sus activos tecnológicos.

Junto a las políticas públicas y las empresas, la sociedad civil debe asumir responsabilidad social a través, entre otras vías, del fortalecimiento del voluntariado. El potencial de aporte del mismo a grandes causas colectivas es formidable. Desde la Madre Teresa de Calcuta con su lema “no esperes que los pobres vengan a ti, sal a su encuentro”, hasta la Premio Nobel Médicos sin Fronteras, una gama muy amplia de organizaciones humanitarias hace la diferencia continuamente. Una investigación de la Universidad Johns Hopkins (Salamon ...[et al], 2003) sobre 35 países, en su gran mayoría desarrollados, encontró que el 20% de los adultos, alrededor de 190 millones de personas, son voluntarios. En el 2000, diez millones de voluntarios vacunaron a 550 millones de niños, produciendo el equivalente a 10.000 millones de dólares.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (2002) ha declarado al respecto: “El voluntariado es un componente importante de toda estrategia (...) para la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la salud, la prevención y gestión de los desastres y la integración social”.

A las combinaciones virtuosas entre políticas públicas, empresas con responsabilidad corporativa y sociedad civil movilizadas, debe sumarse una renovación de la responsabilidad de los países ricos a través de la solidaridad internacional y la creación de condiciones económicas más justas que favorezcan el esfuerzo productivo de los países en desarrollo.

La ONU ha estimado que con el 1% de los ingresos de las 200 personas más ricas del planeta se podría asegurar educación primaria para todos. Sachs (2003) calculó que lograr que todas las personas tengan agua potable y saneamiento, que todos los niños puedan ir a la escuela, y financiar adecuadamente la lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis, requiere recursos menores al 1% del PIB de los países ricos. La Organización Mundial de la Salud estima que 8 millones de vidas podrían salvarse anualmente a un costo de 57.000 millones de dólares en inversiones en salud. Se gastó en el 2006, en armamento, más de 20 veces ese monto: un billón 149.347 millones de dólares, cifra récord.

Con mejoras, las contribuciones del mundo rico siguen estando distantes del 0,7% del Producto Bruto fijado por la ONU. En el año 2006, los 22 donantes mundiales más importantes redujeron su volumen de Ayuda Pública al Desarrollo en un 5,1% respecto al año anterior. La ayuda representó el 0,3% de su Ingreso Nacional Bruto. El 0,7% sólo fue cumplido por Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo. La ayuda de los EE.UU. representó el 0,17% de su Producto Bruto. La de Japón fue del 0,19%.

Por otra parte, se estima que los países pobres pierden anualmente más de 700.000 millones de dólares en exportaciones posibles por las barreras proteccionistas y las políticas de subsidios de los países ricos.

El Primer Ministro de Noruega, Jens Stoltenberg (2007), resumió con precisión las posibilidades en una reciente conferencia en la ONU. Mostró que se podrían reducir muchísimo las muy elevadas tasas de mortalidad materna y mortalidad infantil si se apoya enérgicamente, desde la solidaridad internacional, varias políticas esenciales cuyo costo es muy limitado:

- dar a todos los niños después de su nacimiento un paquete de vacunación con todas las vacunas clave; su costo es de sólo 20 dólares;
- generalizar la lactancia materna, decisiva para la salud futura de los niños, a través de los apoyos adecuados a las madres pobres;
- proporcionar antibióticos simples;
- incentivar los controles de las madres en las clínicas.

IV. El rol de las universidades

La Universidad del siglo XXI debe aspirar a la excelencia científica y tecnológica. En un siglo de “conocimiento intensivo”, como lo llamó Lester Thurow, el progreso estará estructuralmente ligado a las capacidades instaladas en cada sociedad para generar, absorber y adaptar, a través de la innovación doméstica, tecnologías de punta.

Como pilar de la investigación, de la transferencia de conocimientos y de la preparación de las nuevas generaciones de profesionales, la Universidad no puede conformarse con “rendimientos mediocres”. Debe auto exigirse y pedir a todos sus estamentos la conformación de equipos que marchen en dirección de las nuevas fronteras tecnológicas.

Por otra parte, debe enlazarse activamente con los sectores productivos. La base de la creatividad tecnológica y la competitividad de algunas de las naciones más exitosas de las últimas décadas ha estado en su apuesta a la educación, a la investigación y a la generación de triángulos virtuosos entre las políticas públicas, las empresas privadas y el sistema científico.

Así, Finlandia, que encabeza la tabla mundial de progreso tecnológico y era hace 35 años una sociedad atrasada, ha dado un salto gigantesco invirtiendo en educación, ciencia y tecnología, y garantizando la posibilidad de completar estudios universitarios a toda la población. Sólo el 0,5% de los alumnos no termina la escuela básica, y el país encabeza el informe PISA de rendimiento escolar comparado. Tras esos logros se hallan hechos como el de que la educación es una carrera muy respetada y apreciada socialmente, todos los docentes de la escuela básica deben ser licenciados en Pedagogía además de especialistas en la materia que dictan, los profesores tienen plena libertad para preparar sus clases. Las universidades del país están ligadas estructuralmente a las políticas públicas y al aparato productivo.

Estos adelantos educativos han posibilitado que un país de 5,5 millones de habitantes sea el líder mundial en campos tecnológicos tan complejos como la telefonía celular. Una empresa finlandesa, Nokia, tiene actualmente el 39% del mercado mundial de teléfonos celulares, que ha llegado a los 1.100 millones de usuarios.

Pero junto con su rol científico y tecnológico, y su gran importancia como centro de cultura, la Universidad tiene en este siglo una responsabilidad social clave que debe asumir a plenitud. Tiene que estar en la avanzada de la lucha por enfrentar los desafíos éticos de nuestro tiempo. No puede ser una entidad más en ese esfuerzo, ni seguir a los otros actores; debe marcar caminos. Esta responsabilidad social debe materializarse en políticas concretas con expresión institucional.

Entre ellas, en primer lugar, hay un tema central, que es el de la formación ética de los jóvenes que acuden a ella. Debe garantizarles, como se mencionó, una preparación profesional de la mejor calidad. Pero ello no basta. La tenían quienes encabezaron el fraude de Enron, uno de los mayores de la historia económica moderna, o los similares en otras empresas líderes. Habían sido formados en algunos de los mejores MBA existentes, en el pleno dominio de las tecnologías gerenciales y financieras más sofisticadas, pero carecían de responsabilidad en la utilización de dichas tecnologías, y causaron graves daños a la sociedad.

Diversos estudios demostraron un vacío de discusión ética pronunciado en dichos MBA, que han reaccionado rápidamente tratando de fortalecer por todos los medios este campo de interés vital, que había sido postergado.

La Universidad debe preparar economistas, administradores, médicos, abogados, ingenieros y especialistas en todos los campos, que tengan una sólida base de responsabilidad para decidir con base en valores morales fundamentales, en los dilemas éticos que se les planteen, y asuman compromisos de servicio con los más débiles. Esa preparación requiere trabajar no sólo con textos, sino con experiencias concretas y contacto activo con la realidad. El ideal no es dictar una materia de ética en el currículo, sino transversalizar la enseñanza de la ética aplicada, trabajando en cada área los problemas éticos propios de la misma, y en todas, el compromiso con la construcción de un mundo solidario.

En segundo término, la responsabilidad social debe estar presente en la agenda de investigación, priorizando temáticas que representen los problemas más apremiantes de la población. Con frecuencia ello no ha sucedido. Es lo que resaltaba Gates cuando al crear su Fundación planteaba que el 95% de la investigación médica estaba concentrada en las enfermedades del 5% de la población mundial, y que la Fundación se proponía aportar a las totalmente desatendidas por la investigación, que eran las típicas de los pobres.

En tercer término, la Universidad, una de las mayores concentraciones de conocimiento, debe aportarlo a la sociedad participando activamente en el debate público de los grandes temas, y particularmente los sociales. No puede ser ajena a las discusiones sobre cuestiones como, entre muchas otras, la creación de trabajo, la discriminación de género, la exclusión social, las causas de la criminalidad y las inequidades. En las sociedades democráticas, la formación de las políticas públicas que se adopten está fuertemente influida por ese debate. La Universidad, desde la investigación seria y la voz de la ciencia, puede aportar mucho al mejoramiento de la calidad del debate y la visualización de alternativas de decisión que no sean “más de lo mismo”.

En cuarto término, la Universidad debe extender su acción educativa a la sociedad en su conjunto mediante una tarea sistemática que coloque su potencial docente y de investigación al servicio de empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, y muchas otras instituciones. Especialmente importante es la labor que puede hacer capacitando y empoderando a los desfavorecidos.

En quinto lugar, la Universidad integra jóvenes que tienen un potencial de voluntariado muy importante. Debe promover y apoyar la puesta en marcha de ese potencial. Ello tendrá efectos educativos de primer orden, y puede ser una fuente de aportes muy significativos a las mejores causas.

La Universidad del siglo XXI, el siglo de las grandes oportunidades tecnológicas, pero al mismo tiempo de la pobreza y el sufrimiento social inadmisibles, debe auto reformarse tecnológicamente para ser base del progreso, pero debe ante todo renovar sus responsabilidades sociales para ser más que nunca una referencia de construcción de paz y justicia para los pueblos.

Una vieja enseñanza, presente en muchas cosmovisiones espirituales, dice que “Más vale encender una luz que maldecir a la oscuridad”. La Universidad puede encender muchísimas luces de esperanza en este mundo paradójico.

Bibliografía

- Annan, Kofi A. (2006), “What I Have Learned”, en *The Washington Post*, Washington, December 11.
- Banco Mundial (2005), *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*, Washington, Banco Mundial.
- Consejo de Europa (2004), *Revised Strategy for Social Cohesion*, Strasbourg, mimeo.
- Heschel, Abraham Joshua (1959), *God in Search of Man: a Philosophy of Judaism*, New York, Meridian Books; Jewish Publication Society for America.
- Johnston, David Cay (2007), “Taxes in Developed Nations Reach 36% of Gross Domestic Product”, en *The New York Times*, New York, October 18.
- Ki-Moon, Ban (2007), Mensaje a la Cumbre de Bali, presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Bali, Indonesia, 3 al 14 de diciembre.
- Martin, Diarmud (2002), “La iglesia y los problemas económicos y sociales medulares de nuestra época”, en *Ética y economía: la relación marginada*, Bernardo Kliksberg (ed.), Buenos Aires, El Ateneo.
- Naciones Unidas (2002), Resolución 56/38 aprobada por la Asamblea General del 05-12-2001: recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado, New York, Naciones Unidas (Nº A/RES/56/38), mimeo.
- Papa Benedicto XVI (2006), “Misa de Navidad”, en *The Washington Post*, Washington, December 25.
- Papa Juan Pablo II (2000), Message for the Celebration of the World Day of Peace: Peace on Earth to

those whom God Loves!, Vatican City, mimeo.

PNUD (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, New York, PNUD.

Sachs, Jeffrey (2003), "Asegurar el futuro en la cumbre de Evian", en *El País*, Madrid, 2 de junio.

Salamon, Lester M. ...[et al] (2003), *Global Civil Society: an Overview*, Baltimore, The Johns Hopkins University. Institute for Policy Studies.

Stoltenberg, Jens (2007), Disertación en la ONU, New York, Naciones Unidas, 26 de septiembre, mimeo.

World Faiths Development Dialogue (1999), <http://www.wfdd.org.uk>.

UNICEF (2007), *Estado mundial de la infancia. La mujer y la infancia: el doble dividendo de la igualdad de género*, New York, UNICEF.

Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional*

Fernando Straface y María Page

Introducción

En los últimos 15 años, dos factores contribuyeron a aumentar considerablemente la demanda de indicadores de calidad institucional. Por un lado, la teoría del desarrollo asistió a una intensa revalorización de las explicaciones institucionales como condicionantes del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por su parte, la globalización financiera generó la presencia de capitales transnacionales -desde empresas privatizadas hasta fondos de pensión- en países con grados diversos de calidad institucional. Los dos procesos señalados, si bien por motivos distintos, redundaron en un “aumento del mercado” para aquellas iniciativas que permitieran “objetivar” los atributos de la calidad institucional. En cuanto a la teoría del desarrollo, el principal incentivo estaba dado por la posibilidad de identificar arreglos institucionales que explicaran condiciones favorables para el crecimiento y su apropiación con carácter distributivo. En el caso de los inversores institucionales, su preocupación provenía de la necesidad de objetivar -y en muchos casos ponerle precio¹- el riesgo asociado a llevar a cabo inversiones en contextos de incertidumbre institucional.

En respuesta al creciente mercado para las mediciones de fenómenos institucionales, desde principios de los años 90 se produjo una impresionante proliferación de indicadores de “calidad institucional”. Para aportar evidencia que sostenga esta afirmación basta con señalar que buena parte de los indicadores utilizados por Kaufmann y sus colaboradores para construir los *Worldwide Governance Indicators*, que comenzaron a publicarse en 1998, no existían antes de 1995. Este fenómeno surge como respuesta a la creciente demanda de este tipo de información “sintética” por parte de los inversores internacionales y proveedores de ayuda para el desarrollo, cada vez más interesados en monitorear y pronosticar el comportamiento de fenómenos tan difíciles de asir y cuantificar como la estabilidad política, el efectivo imperio de la ley, o las capacidades del aparato burocrático del Estado para proveer eficientemente bienes y servicios públicos.

Los primeros consumidores de indicadores de calidad de gobierno han sido los grandes inversores internacionales, quienes empezaron a utilizar este tipo de información para evaluar el “riesgo político” de sus operaciones². Esta tendencia se acentuó durante los años 90 debido al notable incremento de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo y el creciente interés de los fondos de inversión por los mercados emergentes.

Del lado de la teoría del desarrollo, la discusión en torno a las reformas inspiradas en el “Consenso de Washington” contribuyó a alimentar el interés por la calidad de las instituciones y los condicionamientos que ésta puede imponer a las políticas de desarrollo. El balance de las reformas de los años 90 parece haber derivado en el reconocimiento de que el desarrollo sustentable y equitativo requiere algo más que recetas macroeconómicas magistrales, y que la calidad del marco institucional de un país afecta sustancialmente sus posibilidades de consensuar, diseñar e implementar políticas públicas orientadas a ese fin (Rodrik, 2008). En este contexto, los indicadores de calidad de gobierno se han vuelto un recurso muy valioso a la hora de diagnosticar el desempeño de las instituciones del sector público, priorizar áreas de inversión y evaluar la efectividad de los proyectos. Como consecuencia, las propias instituciones multilaterales aumentaron su apoyo a reformas institucionales en el sector público y, por ende, la promoción de iniciativas que permitieran medir fenómenos de carácter institucional.

Como contrapartida de la revalorización de una “agenda positiva” en materia institucional, los organismos financieros internacionales, y los donantes de ayuda para el desarrollo en general, iniciaron

Recibido 02-08-2008. Aceptado: 27-01-2009.

(*) 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 noviembre de 2008.

también un proceso de mayor preocupación y prudencia frente a la posibilidad de invertir recursos en contextos de baja calidad institucional. En consecuencia, se intensificaron los debates y las políticas relacionadas con las implicancias de colocar préstamos/ayuda en aquellos países donde no existen medidas efectivas para controlar la corrupción o capacidad burocrática para gestionar eficientemente esos fondos³.

Paralelamente, en el ámbito académico, los economistas revitalizaron las explicaciones *institucionalistas* del desarrollo económico. Siguiendo el argumento de Douglas North respecto del modo en que las instituciones dan forma a la conducta económica, distintos académicos han recurrido al ambiente institucional para tratar de explicar las diferencias que existen entre países en términos de desempeño económico (ver North, 1990; Rodrik ...[et al], 2002; Stiglitz y Squire, 1998). Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002), por ejemplo, han provisto evidencia empírica que sustenta su hipótesis de que las instituciones constituyen el determinante más poderoso del desempeño económico de los países, aun por encima de sus características geográficas y su inserción internacional. Estos trabajos no han puesto punto final al debate sobre los determinantes del desarrollo económico. Sin embargo, contribuyeron a difundir un amplio consenso en torno a la idea de que la calidad de las instituciones es uno de los principales factores a considerar.

Todo este trabajo de investigación ha contribuido a llamar la atención de la “comunidad del desarrollo” sobre la importancia de las instituciones y, al mismo tiempo, ha potenciado la demanda, la producción y la utilización de indicadores de calidad de gobierno en busca de correlaciones con otras variables como el crecimiento económico o la reducción de la pobreza. Hacia finales de la década del 90 existía suficiente evidencia empírica que probaba que las mediciones de calidad institucional y algunos indicadores de desarrollo están positivamente correlacionados (Burki y Perry, 1998).

Este creciente interés por la calidad de las instituciones y los variados intentos de desarrollar instrumentos que permitan medirla se sustentan en una idea que ha llegado a ser aceptada tanto por los teóricos como por los técnicos del desarrollo: la forma en la que el poder es ejercido a través de las instituciones políticas, económicas y sociales de un país condiciona sus posibilidades de desarrollarse sustentable y equitativamente. Tal como lo aseguran Kaufman y sus colaboradores, el consenso general parece ser que “la calidad de gobierno importa” (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999).

Lo cierto es que, en función de esta premisa, los países en vías de desarrollo se ven periódicamente diagnosticados, evaluados, clasificados, comparados y hasta “rankeados” por parte de las múltiples iniciativas que en el mundo se encuentran dedicadas a la medición de la “calidad institucional” en sus diversas dimensiones.

Estos ejercicios no sólo se han multiplicado en los últimos tiempos, sino que sus resultados alcanzan cada vez mayor publicidad adquiriendo, en algunos casos, un importante impacto político. De manera que no sólo inciden en la percepción y decisiones de los inversores, las instituciones financieras internacionales y las agencias de cooperación, y sirven de insumos para la investigación académica, sino que además son utilizados para impulsar y monitorear procesos de reforma, promover el control social y proveer información para el debate político doméstico.

Pero ¿en qué consisten exactamente estos instrumentos?; ¿qué es lo que realmente miden?; ¿quiénes los conducen?; ¿a quiénes están dirigidos?; ¿qué utilidad pueden tener y cuáles son sus limitaciones? Estas son algunas preguntas que, desde la perspectiva de los países en desarrollo, este trabajo intenta responder.

1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de calidad institucional?

Determinar qué es lo que intentan medir y lo que efectivamente miden estas herramientas requiere, en primer lugar, algunas consideraciones sobre cómo definir el difuso concepto de calidad institucional. En este sentido, la primera cuestión a dirimir es, esencialmente, un problema de traducción. Es que habitualmente, como en el caso que nos ocupa, nociones como calidad institucional, calidad de

gobierno, buen gobierno o, incluso, gobernabilidad constituyen soluciones diversas a un mismo problema: el vacío que produce la ausencia de una traducción única al español del término inglés *governance* (Solà, 2000).

La pregunta es, entonces, qué se quiere decir con *governance*. Si bien desde principios de los años 90 el tema ha tenido una presencia cada vez más central tanto en el ámbito académico como en el discurso político, todavía no existe consenso en torno a una única definición del concepto.

En los últimos años, las organizaciones multilaterales se han transformado en una de las principales fuentes de reflexión sobre la materia, por lo que la discusión sobre los alcances del concepto de *governance* nos remite necesariamente a ese tipo de fuentes. En términos generales puede afirmarse que la mayoría de las definiciones de *governance* refieren, en un sentido amplio, a la forma en que el poder estatal es ejercido (World Bank, 1991). Esta primera definición mínima, sin embargo, no da cuenta de ciertas cuestiones centrales a la hora de definir la calidad institucional que requiere la democracia.

Avanzando en esta dirección, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, por ejemplo, sostiene que bajo los parámetros del paradigma de desarrollo humano sostenible, el concepto de *governance* hace referencia a un marco para la gestión pública basado en el imperio de la ley, un sistema de justicia justo y eficiente, y un amplio involucramiento popular en el proceso de gobernar y ser gobernados (UNDP, 1995). Asimismo, el PNUD ha definido *governance* como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles, incluyendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los distintos grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y resuelven sus controversias (UNDP, 1997).

En el mismo sentido, Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) han sostenido que el término refiere a las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad de los países es establecida. Esto incluye: a) el proceso mediante el cual el gobierno es elegido, monitoreado y reemplazado; b) las capacidades del gobierno para diseñar e implementar políticas; y c) el respeto de la ciudadanía y el Estado por las reglas e instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la noción de *governance* implica una democracia efectiva que garantice un equilibrio en la relación y los recursos de influencia entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Su “Estrategia de Modernización del Estado” (BID, 2003) sostiene que el desarrollo sostenible y equitativo requiere de: un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico; provea un marco regulatorio que conduzca al buen funcionamiento de los mercados; garantice un entorno macroeconómico estable y confiable, y brinde predictibilidad legal y seguridad jurídica; sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente; y que implante estas políticas en una forma eficiente, transparente y responsable.

Si bien no existe una única definición de *governance*, el análisis de los conceptos desarrollados en esta sección permite advertir que sí existe cierto consenso en torno a cuáles son sus principales elementos constitutivos. En este sentido, puede afirmarse que el concepto refiere a la medida en que:

- existe un efectivo marco democrático y pluralista que regule el acceso y el control del poder político (democracia);
- está vigente el imperio de la ley como instancia de resolución de conflictos entre privados, y entre el Estado y la sociedad (Estado de derecho); y
- el Estado cuenta con capacidades institucionales y técnicas para transformar las decisiones del sistema político en buenas políticas, bienes y servicios públicos (efectividad del aparato burocrático del Estado).

Estas “dimensiones” en las que puede desagregarse el concepto de *governance* son todavía conceptos generales y abarcadores que, por lo tanto, siguen siendo difusos. Sin embargo, puede

acordarse que todos refieren a las normas, las instituciones y las prácticas a través de las cuales una sociedad se organiza social, económica y políticamente para tomar e implementar las decisiones colectivas, articulando los distintos intereses que en ella coexisten y mediando los conflictos.

El concepto de *governance* es, entonces, mucho más amplio que el de gobierno, en tanto abarca las interacciones entre las instituciones formales de gobierno y aquellas que existen en la sociedad civil. También es distinto del concepto de gobernabilidad, entendida ésta como la estabilidad que garantiza a los gobernantes la preservación del poder político, y que refiere sobre todo a la eficacia del poder para el mantenimiento del orden establecido. Teniendo en cuenta estas consideraciones, hemos decidido aquí hablar de “calidad institucional” para referirnos a lo que habitualmente se conoce en inglés como “*governance*”. En esta decisión seguimos el criterio adoptado por Kaufmann y Kraay (2008) al utilizar alternativamente los términos *governance*, *institutions* e *institutional quality* para referirse al fenómeno que nos ocupa.

2. ¿Qué son los indicadores de calidad institucional?

Todo este interés en la calidad institucional ha generado variados intentos de desarrollo de herramientas que permitan medirla. Pero el fenómeno es en sí mismo demasiado amplio y complejo como para ser mensurable, por lo que los indicadores de calidad institucional no son más que *proxies*, es decir, medidas sustitutas de aquello que nos interesa pero no podemos medir directamente. El supuesto subyacente es que el fenómeno que medimos se comporta en forma similar al que queremos medir y no podemos. La medición del fenómeno de la corrupción constituye uno de los espacios con mayor demanda de buenos *proxies*. ¿Cómo detectar corrupción allí donde no quedan pruebas? Una de las medidas más difundidas para capturar este fenómeno consiste en detectar variaciones extremas de precios entre distintas unidades de compra frente a un mismo producto. La diferencia “extrema de precio” correspondería a un fenómeno que no puede ser explicado por diferencias en calidad de producto, cantidad comprada u otros factores contextuales como localización de la compra, etc. Mucho más difícil, sin embargo, es diseñar buenos *proxies* para fenómenos aun más abarcadores o multicausales como la calidad burocrática de un gobierno.

En general, estos *proxies* intentan capturar en qué medida los principios fundamentales sobre los que se basa el concepto de calidad institucional se encuentran o no presentes en un país o a través de un conjunto de países. Habitualmente se refieren a una dimensión específica de la calidad institucional como la estabilidad política, el nivel de corrupción, el respeto a los derechos humanos, la provisión de servicios públicos o el funcionamiento del sistema electoral, para dar algunos ejemplos. El desafío consiste entonces en poder operacionalizar los elementos constitutivos de la noción de calidad institucional: el buen funcionamiento de las instituciones y procesos democráticos, la vigencia del Estado de derecho y la efectividad del Estado.

Los indicadores bien diseñados requieren, en primer lugar, la definición del concepto general que se busca medir. En el caso que nos ocupa, la tarea implicaría definir con exactitud conceptos tales como democracia, Estado de derecho o efectividad del aparato burocrático del Estado. El primer problema es que estos conceptos son inherentemente complejos, multidimensionales y difíciles de delimitar. Además, los indicadores disponibles de calidad institucional capturan atributos subyacentes a esos conceptos generales y los valoran cuantitativamente o en función de una escala ordinal; pero la consolidación de esos atributos, para obtener una evaluación general de la calidad institucional, requiere una teoría que respalde las reglas de agregación y las causalidades postuladas entre los distintos componentes del fenómeno que en última instancia se busca medir. Si se encara la tarea rigurosamente, este sustento teórico que avala la vinculación de los atributos subyacentes a cada componente de la calidad institucional con una única medida agregada (típicamente un índice) requeriría, en principio, validación en cada contexto nacional específico. El problema general consiste en la posibilidad de asegurar que los indicadores y sus puntajes asociados capturen el concepto general

que se intentó operacionalizar. Esto implicaría que el indicador o conjunto de indicadores reflejan sustancialmente el concepto que se intenta sistematizar y que ningún elemento clave fue omitido. Pero esa clase de exhaustividad atenta contra la parsimonia de la herramienta, por lo que el principal desafío radica en encontrar el equilibrio entre la simplicidad y la relevancia.

Otro de los problemas de validación que afecta a los indicadores de calidad institucional está relacionado con la valoración cuantitativa de variables cualitativas en el caso de los indicadores numéricos. En general, estos desafíos están asociados al nivel de desagregación con el que se está trabajando. Cuanto más agregada sea la definición de calidad institucional que se utiliza, mayor será el desafío de vincular los puntajes asignados a cada indicador con una evaluación general de la calidad institucional del país. Una definición muy general de calidad institucional implica un mayor costo en términos de la validez de la medición de los indicadores asociados a los componentes del concepto.

Otra cuestión que afecta la validez de las mediciones es la efectiva determinación y publicación del margen de error. Todos los indicadores de calidad institucional tienen un margen de error que debe ser explícitamente considerado dado que, dependiendo de su magnitud, puede tornar irrelevantes algunas diferencias de puntaje entre países, así como algunos supuestos progresos / deterioros de un país determinado en el tiempo.

Además, la validez de las mediciones tiene especificidad contextual, es decir, no es idéntica cuando se aplica la herramienta en distintos contextos nacionales. Los puntajes que se le asignan a cada indicador tienen distintos significados en distintos contextos, sobre todo cuando se trata de indicadores basados en percepciones. Por ejemplo, el indicador de participación política, que captura el porcentaje de la población en condiciones de votar que efectivamente concurrió a votar, no tiene las mismas implicancias en los países en los que el voto es optativo que en aquellos donde es obligatorio.

3. ¿Qué hay en el mercado de indicadores de calidad institucional?

La operacionalización de un concepto tan general y abarcador como la calidad institucional es un desafío que ha sido afrontado de diversas maneras; de hecho, los distintos indicadores disponibles pueden clasificarse en función de dos criterios primarios: a) el nivel de agregación, y b) el método de generación de los datos / la fuente de información.

a. El nivel de agregación: instituciones, productos y resultados

El nivel de agregación de los indicadores refiere al grado de especificidad de los indicadores utilizados para operacionalizar el concepto que está siendo examinado (en este caso, la calidad institucional). En función de este criterio pueden identificarse tres grandes grupos de indicadores de calidad institucional (UNDP y Eurostat, 2004).

- *Los indicadores de resultados o de desempeño institucional* proveen evaluaciones generales de la calidad institucional o de alguna de sus dimensiones. Generalmente son contruidos a través de la agregación de varios indicadores conceptualmente vinculados con las distintas dimensiones de la calidad institucional, como por ejemplo la estabilidad política, la corrupción, las tasas delictuales o la efectividad del gobierno. En principio, el vínculo de este tipo de indicadores con las distintas dimensiones de calidad institucional aparece como poco problemático. Otra ventaja es que suelen correlacionarse positiva y significativamente con indicadores de desarrollo tales como la tasa de pobreza, el alfabetismo o la mortalidad infantil (Kaufmann y Kraay, 2008).

La limitación principal de este tipo de herramientas es que son de escaso valor operacional debido a que los puntajes que generan no están asociados a ningún dispositivo institucional específico. Por ejemplo, el índice de percepciones de la corrupción de *Transparency International* refleja el nivel de corrupción percibido por la comunidad de negocios en un país determinado, pero no discrimina entre las distintas ramas de gobierno, ni apunta a instituciones específicas o procesos que pudieran darse dentro de éstas (ver http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

Dentro de este tipo de indicadores pueden distinguirse dos grupos: los indicadores compuestos y los indicadores agregados. Los indicadores compuestos son aquellos que combinan datos correspondientes a distintos aspectos de la calidad institucional, como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (UNDP y Eurostat, 2004). Este indicador mide el desempeño del país en tres dimensiones básicas del concepto de desarrollo humano: una vida sana y saludable, educación, y un nivel de vida digno. Pero el indicador no dice nada sobre el vínculo de este tipo de resultados con las cualidades de una institución específica (ver <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>). Otro ejemplo de este tipo de herramienta es el sistema de *rating* de la empresa *International Country Risk Guide*, que ocupó tantas veces las primeras planas de los diarios argentinos durante el año 2001. El *rating* se construye con un solo indicador compuesto que integra tres elementos: el riesgo financiero, el riesgo económico y el riesgo político. El riesgo político se genera a través de una encuesta de percepciones que apunta a evaluar la estabilidad política, pero, nuevamente, el puntaje no está conceptualmente asociado a ninguna institución o proceso específico (ver http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx).

Los indicadores agregados son aquellos que combinan diferentes medidas del mismo fenómeno o de fenómenos del mismo tipo para generar una única medida. El ejemplo clásico son los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial, que combinan indicadores provenientes de alrededor de 25 fuentes distintas en seis indicadores agregados: de “voz y rendición de cuentas”, “estabilidad política y ausencia de violencia”, “efectividad del gobierno”, “calidad regulatoria”, “imperio de la ley” y “control de la corrupción” (ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>). La ventaja de este tipo de herramientas es que la combinación de varias fuentes permite aumentar la cobertura de casos y la confiabilidad de los datos. Pero, al mismo tiempo, si el nivel de agregación es alto, la forma en la que se obtiene el puntaje final y la relación de éste con lo que se midió en primer término resulta opaca.

- Los indicadores de *producto* típicamente miden la producción efectiva de determinadas instituciones (por ejemplo, tasa de demora para la resolución de casos judiciales) (UNDP y Eurostat, 2004). Este tipo de indicadores puede vincularse conceptualmente con medidas más agregadas de calidad institucional, pero los resultados específicos de una institución determinada sólo representan una fracción mínima del desempeño de un país en alguna de las dimensiones de la calidad institucional. Para seguir con el mismo ejemplo, la tasa de demora de la justicia es sólo uno entre múltiples aspectos involucrados en el amplio concepto de vigencia del Estado de derecho.

- Algunos indicadores apuntan a *evaluar los dispositivos institucionales* específicos que, se supone, condicionan (a través de la generación de una estructura determinada de incentivos para los actores involucrados) el desempeño macro. Estos indicadores capturan información que describe arreglos institucionales específicos como, por ejemplo, si el reclutamiento del servicio civil se realiza con base en el mérito, si la agencia auditora independiente cuenta con financiamiento regular y suficiente para ejercer su función, o si existe en el parlamento una comisión específica para controlar la ejecución del presupuesto. Como son más específicos, en el sentido de que se refieren a instituciones determinadas, estos indicadores pueden ser útiles para diagnosticar problemas concretos, identificar espacios de reforma y diseñar e implementar procesos de cambio.

Por otro lado, debido a su especificidad, estas herramientas no resultan tan útiles para realizar comparaciones entre países (Malik, 2002). Asimismo, la vinculación de este tipo de indicadores con productos institucionales o medidas de desempeño no es demasiado clara debido a que cualquier institución específica sólo puede ser responsable de una mínima porción del desempeño general del sistema. Además, los desarrollos teóricos que intentan vincular dispositivos institucionales específicos con medidas de desempeño están todavía en ciernes y no pueden exhibir aún respaldo empírico.

Cuando se trata de evaluar los dispositivos institucionales entran en juego dos tipos de herramientas: indicadores que apuntan a evaluar la calidad del marco legal, e indicadores que intentan determinar la vigencia efectiva de esas normas y arreglos institucionales en la práctica. Los *indicadores*

de jure están diseñados para capturar la presencia o ausencia de un marco normativo e institucional que provea las bases legales para la existencia de un gobierno dotado de legitimidad democrática, responsable frente a la ciudadanía, que sea efectivo y que opere bajo el imperio de la ley. Estos indicadores tienen la ventaja de dejar poco espacio para la arbitrariedad y la gran limitación de no decirnos nada sobre lo que ocurre en la práctica, es decir, sobre la efectiva vigencia de ese marco legal.

Los *indicadores diseñados para capturar lo que ocurre en la práctica* tienen, en cambio, la limitación de estar basados en gran medida en el criterio personal de un experto o de un grupo de expertos. Lo interesante es que la combinación de ambos tipos de indicadores puede proveer una potente herramienta para realizar diagnósticos, identificar puntos de entrada para emprender procesos de reforma y diseñar soluciones específicas para un caso determinado (un ejemplo de este tipo de evaluación es el ejercicio que realiza la ONG *Global Integrity*; ver <http://report.globalintegrity.org/>).

b. El método de generación o la fuente de información: percepciones o hechos

La cuestión de la “rigurosidad” de los indicadores de calidad institucional también puede vincularse con el tipo de información sobre la que se basan. En este sentido, suele trazarse una distinción entre indicadores “subjetivos” e indicadores “objetivos” en función del método de generación de datos que utilizan.

Los indicadores llamados “subjetivos” son aquellos que se basan en percepciones capturadas a través de encuestas a grupos de expertos, informantes clave, o al público en general. Los primeros y más difundidos indicadores de calidad institucional están basados en percepciones porque este tipo de herramientas permite sortear los problemas generados por la falta de información y por la brecha que suele separar a las instituciones formales de las prácticas reales (Arndt y Oman, 2006). Además, los indicadores utilizados en consultas a expertos tienen potencialmente mayor validez conceptual, en el sentido de que las preguntas dirigidas a un especialista pueden ajustarse más estrictamente al concepto de calidad institucional y a los atributos que se busca evaluar. La gran debilidad de los indicadores basados en percepciones es que no pueden replicarse, una cuestión que desde el punto de vista científico no es menor y afecta significativamente su confiabilidad.

En el caso de las consultas a expertos, la transparencia es fundamental para la confiabilidad de los datos. Esto implica no sólo la publicación de los nombres (o en casos donde la seguridad personal está en juego, al menos los perfiles) de los expertos, sino también de la metodología, el cuestionario, los criterios utilizados para asignar el puntaje y las fuentes de información que se utilizaron. Esta es una buena forma de no crear falsas expectativas en cuanto a los alcances y profundidad del ejercicio que se lleva a cabo: lo que se mide, el criterio con el que se mide, y quién lo mide, así como los controles de calidad de la información, todo está disponible para ser consultado por los eventuales usuarios de los datos.

Las encuestas de opinión pública, por su parte, deben estar basadas en muestras rigurosamente construidas y respetadas y, aun cuando se cumpla con ese requisito, debe considerarse que la opinión pública es un fenómeno muy dinámico que suele variar en el tiempo y en función de los temas que instalan los medios de comunicación masiva. Como forma de describir la realidad de la calidad institucional, las encuestas de opinión pública no tienen demasiado valor, a menos que los encuestados tengan experiencia directa concerniendo el resultado que se busca evaluar (por ejemplo, un empresario que haya comenzado su negocio recientemente puede brindar información valiosa sobre las facilidades/dificultades para la radicación de empresas). Generalmente esto no ocurre, y quienes responden las encuestas suelen basar sus juicios en impresiones muy superficiales.

Los indicadores habitualmente considerados “objetivos” están basados en hechos o datos cuantificables. En este grupo se encuentran los indicadores *de jure*, los que se generan a partir del registro de eventos (por ejemplo, casos denunciados de violaciones a los derechos humanos o asesinatos de periodistas) y los que miden el producto de una institución o conjunto de instituciones.

Estos suelen ser más transparentes, replicables y políticamente aceptables que los indicadores “subjetivos”. Sin embargo, no están exentos de cierta cuota de subjetividad en tanto todo indicador de calidad institucional implica un supuesto valorativo subyacente que se expresa en su codificación y que determina que más/menos, o la presencia/ausencia de algo es bueno/malo para la calidad institucional (Kaufmann y Kraay, 2008; UNDP y Eurostat, 2004).

Estos instrumentos no están, además, libres de debilidades: las normas nos dicen poco o nada sobre lo que ocurre en la práctica, y los eventos registrados (delitos, por poner un ejemplo) suelen ser muchos menos que los ocurridos. Otro problema que enfrenta este tipo de indicadores es su cuestionable capacidad de expresar de manera representativa el amplio concepto de calidad institucional en alguna de sus dimensiones. Habitualmente un indicador “objetivo” es la medida de una variable que se supone está vinculada al concepto de calidad institucional por una teoría que postula alguna relación de causalidad. Pero, generalmente, este vínculo es difícil de validar dado que los indicadores basados en hechos/datos cuantificables son demasiado específicos como para explicar el desempeño general de un conjunto de instituciones o incluso de una institución.

Los especialistas parecen acordar en torno a la idea de que los indicadores basados en percepciones y los indicadores basados en hechos, lejos de ser opciones mutuamente excluyentes, ofrecen distintos tipos de información que pueden adaptarse mejor o peor a distintos usos y que en muchos casos pueden combinarse provechosamente (Arndt y Oman, 2006; UNDP y Eurostat, 2004). Lo importante es conocer el indicador antes de utilizarlo y saber exactamente qué mide y para qué puede ser usado. En este sentido, es importante respetar las advertencias de los productores de los datos en cuanto a las posibilidades y límites para la utilización de estas herramientas.

4. Hacia una agenda de economía política de los indicadores de calidad institucional

La noción de calidad institucional tiene un aspecto prescriptivo que se deriva de los valores que la inspiran: la legitimidad democrática de los gobernantes, la participación de los gobernados, la responsabilidad de los órganos de gobierno frente a la ciudadanía, la transparencia en la gestión de los asuntos públicos, la articulación entre los intereses públicos y privados, la resolución de los conflictos de acuerdo al derecho, y la efectividad del Estado para proveer bienes y servicios públicos y promover el crecimiento con inclusión. Estos valores constituyen en sí mismos la base de una agenda de reforma para cuya promoción los indicadores de calidad institucional tienen un gran potencial que hasta ahora ha sido poco explotado.

Los indicadores altamente agregados han sido extremadamente útiles a la hora de demostrar las correlaciones positivas de la calidad institucional con indicadores de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Toda la investigación académica en torno a este tema ha ayudado a llamar la atención de los técnicos y los decisores sobre la importancia de la calidad de las instituciones para el desarrollo, lo que constituye en sí mismo un importante aporte práctico (Knack y Manning, 2000).

Pero ahora que sabemos que las instituciones importan, queda por averiguar qué instituciones importan en mayor medida y para qué resultados. Todo lo que sabemos es que la calidad de las instituciones afecta de alguna manera el desempeño del sector público y que éste a su vez afecta las posibilidades de desarrollo del país en cuestión, pero no conocemos los detalles de cómo funcionan las relaciones causales. Avanzar en la determinación de estos vínculos requerirá probablemente recurrir a indicadores más desagregados y específicos en términos de identificar instituciones y procesos cuyo funcionamiento pueda estar afectando los resultados generales del marco institucional.

Los indicadores de calidad institucional altamente agregados se ajustan muy eficazmente a las necesidades de los inversores internacionales, los donantes de ayuda para el desarrollo y las instituciones financieras internacionales que necesitan información simplificada para la evaluación del riesgo asociado a sus eventuales operaciones y para decidir cómo colocar sus fondos. Además, ciertamente seguirán teniendo gran poder de fuego a la hora de destacar los avances de algunos países,

denunciar los rezagos e instalar temas en la agenda, como lo demuestra cada año la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI). Sin embargo, a la hora de generar información que permita identificar espacios de reforma y diseñar soluciones, su utilidad es poca.

En general, los gobiernos de los países en desarrollo encuentran que periódicamente se los evalúa, compara y “rankea” en función de estos datos cuya construcción es muchas veces poco transparente y siempre algo arbitraria (como toda valoración cuantitativa de datos cualitativos), y que en función de estas calificaciones se toman decisiones de negocios y políticas que los afectan muy directamente. Asimismo, se enfrentan con el hecho de que muchas organizaciones de la sociedad civil utilizan este tipo de información para incidir en la promoción de la agenda de calidad institucional, tratando de generar incentivos para la reforma a través del “poder de la vergüenza” y la “carrera hacia la cima”. Lo cierto es que la mayoría de los indicadores más difundidos miden resultados generales, es decir, identifican síntomas de baja calidad institucional, pero no dicen nada específico sobre lo que está funcionando mal y, por lo tanto, no dan ninguna información sobre qué es lo que hay que mejorar ni cómo hacerlo. No es de extrañar entonces que las publicaciones de índices, *rankings* y demás iniciativas de este tipo no sean habitualmente bien recibidas por los gobiernos, y que pocas veces sirvan de excusa para que otros actores interesados puedan entablar un diálogo constructivo con las autoridades para avanzar en la agenda de la calidad institucional.

Los indicadores más específicos en términos de identificar arreglos institucionales determinados, como los de *Open Budget Project*, *Global Integrity* o *Doing Business*, son más prometedores para los técnicos y los decisores domésticos interesados en promover la agenda de calidad institucional. Estas herramientas tienen la ventaja de aportar información que contribuye a identificar debilidades concretas en el diseño institucional de un país y su implementación, y tienen un gran potencial para ser utilizadas tanto por los hacedores de política como por aquellas organizaciones de la sociedad civil interesadas en promover la agenda de la calidad institucional identificando problemas específicos y aportando soluciones concretas.

Esta potencialidad no ha sido aún explotada por los actores domésticos de los países en desarrollo interesados en promover la agenda de calidad institucional. Si bien existe conciencia sobre la importancia de la calidad institucional tanto para atraer inversiones y ayuda para el desarrollo como para alcanzar un crecimiento sostenible, no se ha avanzado en la apropiación de este tipo de herramientas para hacer diagnósticos y diseñar soluciones. Afortunadamente, en los últimos años, las iniciativas basadas en indicadores más específicos se han multiplicado y crecido en calidad y prestigio. También se ha incrementado la tendencia a confiar en expertos locales para hacer las evaluaciones, lo cual mejora las condiciones para la apropiación local. El desafío ahora consiste en poder utilizar estas herramientas de manera que contribuyan a enriquecer el debate doméstico sobre la calidad institucional y sirvan de insumo para el diseño y la implementación de medidas concretas para mejorar aspectos específicos de nuestras instituciones y su efectivo funcionamiento.

Una agenda de investigación que ponga el acento en la economía política que hay tras la definición y la divulgación de indicadores de calidad institucional, deberá tomar en consideración: i) el modelo de calidad institucional subyacente a la construcción de indicadores, ii) los objetivos primarios del agente productor de indicadores, iii) las implicancias de política para el agente receptor de indicadores, iv) el *trade off* existente entre, por un lado, la capacidad de agregación/impacto del mensaje sobre déficit de calidad institucional y, por el otro, la posibilidad real de identificar aspectos puntuales de procesos y espacios de microrreforma que están relacionados -pero sólo parcialmente- con diversos estadios de calidad de gobierno.

Notas

¹ Durante el período de privatizaciones en la Argentina era común escuchar explicaciones sobre las condiciones excepcionales -muy favorables a los compradores- de venta de las empresas públicas, debido a que las “condiciones históricas institucionales” del país requerían otorgar a los inversores factores adicionales de certeza y/o de mitigación del riesgo asumido.

² El índice de Business Environment Risk Intelligence (BERI), por ejemplo, comenzó a producirse hacia fines de los años 60, y el *ranking* de “riesgo país” producido por International Country Risk Guide (ICRG) data de principios de los años 80.

³ El ejemplo más extremo de esta visión está dado por el Millennium Challenge Account (MCA), de los EE. UU., fondo que utiliza como *trigger* de sus donaciones los indicadores de *governance* elaborados por Kaufmann y otros.

Bibliografía

- Arndt, Christiane y Oman, Charles (2006), “Uses and Abuses of Governance Indicators”, Paris, OECD Publications.
- BID (2003), “Modernización del Estado: documento de estrategia”, Washington, BID (GN-2235-1).
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank (World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints).
- 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.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), “Governance Matters”, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 2196).
- Knack, Steve y Manning, Nick (2000), “Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators”, Washington, World Bank.
- Malik, Adeel (2002), “State of the Art in Governance Indicators”, New York, UNDP (Background Paper for HDR 2002).
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Rodrik, Dani (2008), “Thinking about Governance”, en *Governance, Growth, and Development Decision-Making*, Douglass North ...[et al], Washington, World Bank. International Bank for Reconstruction and Development.
- Rodrik, Dani; Subramanian, Arvind; y Trebbi, Francesco (2002), *Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/institutionsrule,%205.0.pdf>, 30-07-2008.
- Solà, Amadeu (2000), “La traducción de governance”, en *Punto y Coma: Boletín de los Traductores Españoles de las Instituciones de la Unión Europea*, N° 65, Bruselas.
- Stiglitz, Joseph y Squire, Lyn (1998), “International Development: Is It Possible?”, en *Foreign Policy*, N° 110, Washington, pp. 138-151.
- UNDP (1995), *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development; a Discussion Paper*, New York, UNDP.
- UNDP (1997), “Governance for Sustainable Human Development: a UNDP Policy Document”, New York, UNDP.
- UNDP y Eurostat (2004), *Governance Indicators: a User’s Guide*, New York, UNDP.
- World Bank (1991), “Managing Development: the Governance Dimension; a Discussion Paper”, Washington, World Bank.

El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio*

Gloria Martínez-Cousinou y Staffan Andersson

Introducción

El diseño y la puesta en marcha de mecanismos de control institucional de la corrupción como forma de paliar el desarrollo de este fenómeno resultan claves para incrementar la calidad democrática de los sistemas. De hecho, la lucha contra la corrupción ocupa hoy en día un lugar prioritario no sólo en las agendas de numerosos gobiernos nacionales y organismos internacionales (Transparencia Internacional, OCDE, Consejo de Europa, Naciones Unidas, Banco Mundial), sino también en la literatura especializada.

Son muchos los esfuerzos teóricos realizados hasta la fecha encaminados a enfatizar la importancia de las instituciones a la hora de hacer frente a la corrupción. Especialmente relevantes en este sentido son los análisis de este fenómeno y de la forma de controlarlo realizados desde el enfoque de la Teoría de la Agencia y del neoinstitucionalismo económico (Della Porta y Vannucci, 1999; Jain, 1998; Klitgaard, 1988; Klitgaard ...[et al], 1998; Mishra, 2005; Persson, Tabellini y Trebbi, 2001; Rose-Ackerman, 2006; Shepsle, 1989 y 2003). No obstante, cuando se trata de estudiar cómo son los mecanismos institucionales concretos en un país determinado y de qué manera contribuyen o no al control de la corrupción, la bibliografía teórica se reduce considerablemente. Resulta complicado encontrar trabajos teóricos con pretensión de ser aplicados empíricamente -especialmente de manera cualitativa- al análisis del control institucional de la corrupción, de forma que sea posible no sólo la comparación entre países conforme a criterios semejantes, sino, sobre todo, el contraste de argumentos deducidos teóricamente¹.

Teniendo en cuenta esta laguna, este artículo busca contribuir al estudio empírico y cualitativo de los mecanismos de control de la corrupción aportando un marco analítico que, basado en la Teoría de la Agencia, permita determinar, de acuerdo con unos criterios específicos, cuál es el tipo de respuesta a la corrupción política -en términos de control institucional- predominante en un país determinado, así como cuáles son sus principales implicaciones. La sistematización de los mecanismos de control que permite el marco analítico que se propone, posibilitará la comparación entre países.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el primer epígrafe se expone la relación entre control político y corrupción desde la perspectiva de la Teoría de la Agencia, prestándose especial atención a la existencia de asimetrías informativas que debilitan dicho control. Asimismo, se presenta la definición de corrupción política que se utilizará a lo largo del texto y se acentúa la importancia del diseño institucional a la hora de reducir la emergencia y el desarrollo de este fenómeno. En el segundo epígrafe se explica el marco analítico objeto del artículo. Para ello se definirán los criterios clasificatorios que lo fundamentan y se detallarán los pasos necesarios para su aplicación empírica, enfatizando en el concepto de *danger zone* (Andersson, 2003) a la hora de determinar en qué áreas de un sistema concreto ha de ser aplicado. En el último apartado se concluye.

1. Problemas de agencia y corrupción política: la importancia de los mecanismos institucionales de control

En una democracia representativa, el control de los políticos por parte de los ciudadanos supone que éstos, en tanto que electores y receptores de servicios públicos, han de decidir y participar o, en su caso, recibir o exigir responsabilidades a aquellos que actúan en su nombre (Guerrero, 2000). El control, así definido, implica la existencia de un vínculo entre representantes y representados a través del cual se genera responsabilidad de los primeros frente a los segundos.

Este tipo de relación resulta de crucial importancia a la hora de asegurar el buen gobierno y la legitimidad del poder en una democracia. Si no existen mecanismos eficaces que garanticen ese control y que permitan al ciudadano tener acceso a una información fiable sobre las acciones de sus gobernantes, los incentivos para que éstos se desvíen de su cometido serán mayores, lo que eventualmente podría dar lugar a la emergencia de corrupción política.

Si aplicamos la Teoría de la Agencia a esta relación entre representantes y representados, tendríamos que el Principal serían los ciudadanos, que delegan la puesta en práctica de sus intereses en un Agente, el gobernante, quien actúa en representación del Principal durante la legislatura. Ambos actores son autointeresados y actúan racionalmente de acuerdo con sus preferencias, que son diferentes y a veces opuestas (Downs, 1957; Ferejohn, 1986; Gardner, 1996). Teniendo en cuenta esto, uno de los principales problemas que se plantea en toda relación de agencia es el hecho de que el Principal no puede controlar completamente la labor del Agente, ya que entre ambos actores la información que existe es imperfecta e incompleta. Esto significa que uno de ellos (el Principal, en este caso) es incapaz de conocer las acciones elegidas por el otro actor, el Agente, lo que le dificulta su control. Pero, además, ocurre también que el Principal desconoce la función de pagos que ha llevado al Agente a actuar de tal manera (Morales, 2008). Es decir, el Principal no conoce por qué el Agente se ha decidido por una estrategia o por otra.

Este tipo de asimetrías informativas representa un obstáculo para el efectivo control del Agente por parte del Principal -esto es, un problema de *monitoring*-, lo que a su vez genera incentivos para que la corrupción política² emerja y se reproduzca.

Ahora bien, ¿qué se entiende por corrupción política? Y, lo más importante a los fines de este trabajo, ¿cómo combatirla?

De las numerosas aproximaciones al concepto de corrupción política que existen en la literatura (véase Heidenheimer, 1970)³, la definición sobre la que se fundamenta esta investigación asume la perspectiva proporcionada por el modelo principal-agente a la hora de entender y presentar sistemáticamente cómo se produce este fenómeno en un entorno de democracia representativa. En concreto, partimos de la definición básica propuesta por Della Porta y Vannucci (1997) según la cual la corrupción supone la violación secreta del contrato político (el existente entre representantes y representados) por parte del Agente en favor de un tercero (corruptor) o en beneficio propio exclusivamente, y en detrimento de los intereses del Principal.

Si bien ésta permite definir con la claridad propia de los modelos economicistas qué actores son los implicados en la acción corrupta, entre quiénes se produce la transacción (Agente y corruptor) y quién es el que sale perjudicado de tal proceso (Principal), no explica, sin embargo, una cuestión que, aunque incluida en el modelo, merece especial atención: ¿por qué el Principal resulta ser el actor perjudicado en la transacción corrupta? O, en otras palabras, ¿de qué manera ha de verse afectado el Principal para que seamos capaces de distinguir un acto corrupto de otro que no lo es? La respuesta a esta pregunta nos aportará las claves para establecer una definición de corrupción política en su relación con la democracia representativa.

Pues bien, el criterio que buscamos no es otro que la exclusión del ciudadano del proceso político y, por tanto, la subversión del sentido de la democracia (Summers, 1987; Harris, 2003; Thompson, 2002; Warren, 2004) como consecuencia de la búsqueda del interés personal por parte del Agente. Así, un acto será corrupto no sólo porque beneficie intereses particulares, sino en tanto en cuanto esto perjudique el proceso democrático en sí, en el sentido de que excluya del proceso decisorio a aquel que, bajo la perspectiva de la teoría democrática, ha de situarse en el centro del mismo: el ciudadano. Esto se produce cuando por la decisión o la acción de un responsable público se otorga ventaja injusta a ciertos intereses privados sin que medie el principio de transparencia ni de publicidad, de manera que al ciudadano se le excluya no sólo del derecho a beneficiarse de tales recursos o de esas decisiones en igualdad de condiciones que los involucrados en la transacción corrupta, sino que, además, se le impida

tener la información necesaria para actuar en consecuencia, por ejemplo, castigando electoralmente al responsable.

Por tanto, la corrupción política se produce cuando el Agente utiliza en su propio beneficio, o en el de un tercero, las asimetrías informativas existentes entre él y la ciudadanía, desvirtuando con ello la naturaleza de la representación política y el proceso democrático en sí (Martínez, 2007). De esta forma, se hace explícito algo de lo que adolecen normalmente las definiciones economicistas, esto es, la referencia al perjuicio que sobre los ciudadanos y sobre el proceso democrático genera la acción corrupta del Agente. Además, esta definición poco restrictiva nos permitirá ir más allá del simple soborno o de aquellas acciones tipificadas como delito, para incluir dentro de nuestro marco de análisis todas aquellas prácticas que, sin ser estrictamente ilegales, podrían tener efectos perversos sobre los ciudadanos y el proceso democrático, tales como la financiación corrupta de los partidos o el pago de favores políticos.

A partir de aquí la literatura establece que es posible atenuar y combatir este hecho a través de mecanismos institucionales⁴ (un registro de intereses, una ley de financiación de partidos, un código de conducta, etc.) que incrementen el control y la transparencia en el sistema, contribuyendo a reducir las asimetrías informativas y, por tanto, a aumentar el coste para el Agente de actuar de manera corrupta (McCubbins ...[et al], 1987; McCubbins y Schwartz, 1984). No obstante, existe un impedimento tanto teórico como empírico para que se efectúe el control en estos términos, y es el hecho de que, como antes se apuntó, el Principal y el Agente son actores con intereses diferentes y a veces opuestos.

Por un lado, el Principal preferirá en todo momento que el Agente no sea corrupto y que haga bien su trabajo, es decir, que represente sus intereses (ésta sería su primera preferencia hipotética), a que no sea corrupto pero realice mal su trabajo. No obstante, mientras trabaje bien, el Principal aceptará que el Agente sea corrupto dentro de unos límites⁵.

Por otro lado, las preferencias del Agente serán -además de aquellas relacionadas directamente con la política (la ideología, las políticas concretas, etc.)- ganar elecciones, mantenerse en el poder y maximizar su autonomía de acción en el caso de que sus políticas se separen de las preferencias de los votantes (Maravall, 1997).

Dado este conjunto de preferencias, deducimos desde esta perspectiva teórica que el Agente hará todo lo posible por eludir el establecimiento de controles institucionales para prevenir o castigar la corrupción, ya que ello le permitirá un mayor margen de maniobra con respecto al Principal. A cambio, para justificar sus actos, el Agente preferirá utilizar otro tipo de estrategias menos costosas, como el recurso a la buena reputación⁶ individual o a la honradez del político en cuestión, con objeto de invertir en credibilidad sin necesidad de adoptar controles institucionales externos que reduzcan su libertad de acción (Maravall, 2003). En determinados momentos, sin embargo, el recurso a la reputación como control endógeno no genera en el Agente los efectos deseados. Ello ocurre cuando, por distintos motivos (por presión mediática, por el discurso de la oposición, por la necesidad de limpiar la imagen de un partido, etc.), la corrupción se convierte en un tema de agenda prioritario que hace que su reputación no le sirva por sí sola como garantía de reelección. En tales casos -fundamentalmente cuando surge un escándalo⁷-, el Agente tratará de evitar ser castigado electoralmente y, por tal motivo, creará controles institucionales externos o endurecerá los ya existentes. Estos generarán mayor credibilidad en la ciudadanía porque suponen que los términos del contrato son vigilados por un agente externo especializado, lo que reducirá el problema de *monitoring* surgido de la existencia de asimetrías informativas entre Principal y Agente. De ahí su importancia a la hora de controlar el fenómeno de la corrupción. Pues bien, es en el estudio de estos mecanismos institucionales de control, entendidos en sentido amplio, donde nos centraremos de ahora en adelante.

2. Mecanismos institucionales de control: un marco analítico para su estudio

El objetivo aquí es plantear un marco analítico a partir del cual analizar, empíricamente y de forma cualitativa, el control de la corrupción en el nivel comparado. Dicho marco analítico consiste en una

serie de criterios clasificatorios basados en la Teoría de la Agencia susceptibles de ser aplicados a cada una de las medidas de control existentes en un país determinado. Esto nos dará las claves para conocer dónde incide cada uno de esos mecanismos a la hora de reducir el margen de discrecionalidad del Agente, y nos permitirá extraer algunas consecuencias en términos de efectividad. Pero antes de pasar a explicarlo, nos detendremos en la definición del concepto de *danger zone* (Andersson, 2003), que nos ayudará a escoger las áreas que pueden ser estudiadas en un país de acuerdo con dicho marco analítico, y proceder posteriormente a la comparación entre países.

Primer paso: identificación de las áreas objeto de estudio

A la hora de estudiar los mecanismos institucionales de control que operan en un país concreto haremos uso del concepto “*danger zone*” (Andersson, 2003), el cual nos servirá para discriminar aquellas áreas del sistema político que requieren de un estudio pormenorizado -dado su nivel de exposición a la corrupción- de aquellas otras en las que la corrupción no es un problema.

El concepto “*danger zone*” o zona de riesgo se refiere a aquellas áreas o funciones concretas del sistema que son vulnerables a la corrupción. Siguiendo el marco teórico antes expuesto, serían aquellas zonas en las que la distancia informativa existente entre el Principal y el Agente dificulta e impide en determinados momentos el control sobre este último, haciendo que la probabilidad de que exista corrupción sea elevada. Concretamente, serían aquellas áreas en las que los ofrecimientos corruptos son habituales o en las que se dan factores que de algún modo podrían generar tal fenómeno (Andersson, 2003: 135). Es decir, este concepto sirve tanto para identificar aquellas áreas caracterizadas por un elevado nivel de corrupción, como para identificar zonas proclives al desarrollo del fenómeno, esto es, zonas de riesgo de corrupción.

Para operacionalizar este concepto e identificar empíricamente cuáles son las áreas de riesgo, son varias las fuentes susceptibles de ser utilizadas. En primer lugar, fuentes cualitativas secundarias, como serían los informes y los documentos sobre corrupción realizados por instituciones tales como Transparencia Internacional o el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción), entre otros. De especial ayuda a la hora de identificar esas áreas de riesgo en un país concreto resultan ser los informes del *National Integrity System* (NIS) (Transparencia Internacional, 2008), puesto que en ellos se establecen una serie de pilares (tales como el parlamento, los medios de comunicación, etc.) cuyo funcionamiento se analiza país por país. A través de estas fuentes es posible conocer qué tipo de corrupción es la más importante, así como en qué áreas se produce, en el seno de un país determinado. Asimismo, otra de las fuentes cualitativas secundarias que resultan útiles en esta tarea sería el análisis de prensa, con el objeto de saber en qué áreas se producen los principales escándalos de corrupción acaecidos en un determinado contexto.

En segundo lugar, es posible identificar las *danger zones* a través de encuestas de opinión, con el fin de conocer cuáles son las áreas de riesgo desde el punto de vista de la ciudadanía. Y, por último, para completar el mapa de las zonas de riesgo de un país sería interesante proceder a la realización de entrevistas a informantes clave dentro de las principales instituciones políticas, como el parlamento, los partidos políticos, etc.

Hecho esto, ya resulta posible hacerse una idea lo bastante precisa sobre cuáles son las zonas más proclives a la aparición de corrupción en un contexto concreto. Tomando como ejemplo el caso británico, Martínez y Andersson (2009) identifican la financiación de partidos, el Parlamento (especialmente la Cámara de los Comunes) y los ministros como tres de las principales *danger zones* extraídas a partir del estudio de las fuentes antes mencionadas en dicho país. En tales áreas de riesgo, entre otras, proceden luego a aplicar el marco analítico que se explicará a continuación con el objeto de saber qué enfoque predomina en cada una de ellas a la hora de controlar la corrupción. Algunos ejemplos tomados de este caso serán aportados a lo largo de este epígrafe con el fin de ilustrar la forma en que dicho marco analítico ha de ser aplicado a la realidad empírica.

Segundo paso: aplicación del marco analítico

El marco analítico que aquí se propone consiste, como antes se apuntó, en una serie de criterios deducidos de la Teoría de la Agencia, en virtud de los cuales se procede a clasificar cada una de las medidas de control que operan en una determinada *danger zone*. Estos criterios clasificatorios atenderán, por un lado, a si el mecanismo concreto actúa antes o después de que la autoridad del Principal haya sido delegada al Agente; es decir, a si controlan al Agente cuando éste ya ejerce como tal, o si permiten algún tipo de control desde antes incluso de que éste tome posesión de su cargo. Por otro lado, el segundo de los criterios atenderá a si el mecanismo concreto actúa con anterioridad o con posterioridad a que el acto de corrupción se haya producido.

Para explicar el primero de ellos, utilizaremos como punto de partida la taxonomía sobre medidas de control propuesta por Kiewiet y McCubbins en su libro *The Logic of Delegation* (1991: 25-27) y la aplicaremos al ámbito específico del control del Agente con el fin de reducir las posibilidades de corrupción política. De acuerdo con dicha taxonomía, los mecanismos de control institucional -no sólo los referidos al ámbito de la corrupción, sino al control en general- pueden ser clasificados en medidas *ex ante* y medidas *ex post*, según entren en funcionamiento antes o después de que la relación entre el Principal y el Agente se haya efectuado. Así, las medidas que actúan antes de que el Principal haya delegado su autoridad al Agente serían *ex ante*, mientras que aquellas que actúan una vez que tal autoridad ha sido delegada serían medidas *ex post*. Dentro de esta clasificación general, ambos autores distinguen varios tipos de mecanismos⁸: a) los relacionados con el diseño del contrato; b) los de reclutamiento y selección; y c) los de vigilancia y auditoría. Los dos primeros tipos son mecanismos *ex ante*, mientras que el último es *ex post*.

a) En primer lugar, entre los mecanismos relacionados con el **diseño del contrato** se encuentran aquellos que tienen que ver con las instrucciones, las normas o el posible entrenamiento que se le da al Agente que va a tomar posesión de su cargo con el objeto de que conozca cuál va a ser su cometido, así como cuáles serían las posibles sanciones en caso de que actuara de diferente manera. Es decir, las medidas de este tipo son aquellas destinadas a hacer ver al Agente cómo ha de actuar conforme a los intereses del Principal, así como qué ocurriría en caso de que actuara de forma contraria a tales intereses (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Mecanismos de diseño del contrato en Gran Bretaña según *danger zone*

- **Parlamento:** *Código de Conducta*. Consiste en una serie de requerimientos relacionados con la actividad parlamentaria de los Miembros del Parlamento (MP) -como la obligación de actuar en pos del interés público o la de no aceptar sobornos, entre otros-, que han de ser acatados y cumplidos por cada miembro desde el inicio del mandato. Su finalidad es asistir a tales miembros en el desempeño de sus obligaciones con respecto a la Cámara de los Comunes y, en general, con respecto a sus representados.
- **Ministros:** *Código de Conducta Ministerial* y *Códigos para el nombramiento de cargos públicos*. Mientras que el primero consistiría en una serie de requerimientos similares a los establecidos para los miembros del Parlamento, el segundo tipo de código tiene como finalidad asegurar un proceso de nombramiento justo, abierto y transparente en los distintos ministerios.

b) El segundo grupo de mecanismos de control engloba a aquellas medidas destinadas al **reclutamiento y selección** del Agente adecuado. Es decir, serían aquellos mecanismos que permiten al Principal discriminar los buenos Agentes de los malos antes de que la relación entre ambos actores se haya efectuado. Un ejemplo de ello sería la existencia de elecciones primarias para elegir al candidato

adecuado en el seno de un partido político para su posterior confrontación en la arena electoral. Con ello se dota al Principal de capacidad de decisión y de control incluso antes de que la relación de agencia se haya producido⁹.

Estos mecanismos de selección previa, y, en cierto modo, también los de diseño del contrato, irían destinados a lo que en la Teoría de la Democracia se denomina la selección de “buenos tipos” (Fearon, 1999). A través de ellos se trata de evitar que el Agente goce de un poder arbitrario, bien permitiendo que el Principal elija -directa o indirectamente- con carácter previo quiénes son los mejores candidatos para un cargo, o bien permitiendo que dicho Principal disponga de información sobre cuál es el cometido de su Agente, con objeto de saber posteriormente qué acciones de éste son legítimas y cuáles no.

c) En tercer lugar, los mecanismos de **vigilancia y auditoría** son aquellos que permiten al Principal seguir de cerca las actuaciones del Agente, una vez que la relación entre ambos actores se ha producido. Se trata, por tanto, de mecanismos *ex post*. Dentro de esta categoría, McCubbins y Schwartz (1984: 166) distinguen dos tipos de medidas según el tipo de control -directo o indirecto- que ejerzan sobre el Agente¹⁰: medidas *police patrol* y medidas *fire alarm*.

Por un lado, los mecanismos *police patrol* son aquellos que con carácter centralizado, activo y directo -y normalmente por iniciativa propia o a instancias de otra institución- controlan la labor del Agente mediante la exigencia y el control de informes, mediante auditorías específicas, o a través de comisiones de estudio e investigación. Estos mecanismos resultan muy efectivos a la hora de controlar al Agente por cuanto suponen una supervisión centralizada y constante -o al menos pautada- de sus acciones en un determinado ámbito. Esto reportaría gran información al Principal, por lo que, siguiendo el marco teórico antes expuesto, resultarían eficaces para reducir las asimetrías existentes y, por tanto, para controlar la corrupción. No obstante, resulta un tipo de control muy costoso para el Agente -en términos de libertad de acción- y, por tanto, asumimos que, en principio, los incentivos para crearlo son menores que en el caso de otro tipo de mecanismo. Por otro lado, asumimos también que, en términos de reputación, los controles directos y centralizados tienen una finalidad más claramente entendible por la ciudadanía, y si a su vez conllevan algún elemento sancionador, generan una mayor credibilidad en ésta que otro tipo de controles más descentralizados como serían las medidas *fire alarm*. Por tanto, podemos asumir que, ante escándalos importantes, las medidas *police patrol* son creadas con mayor facilidad. Tal sería el caso, por ejemplo, de la *Electoral Commission* (Comisión Electoral), que se creó en 1998 como medida estrella para mantener bajo estricta y pautada vigilancia la financiación de los partidos británicos tras una serie de escándalos hechos públicos en esa época (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Medidas *Police Patrol* en Gran Bretaña según *danger zone*

- **Financiación de Partidos:**
 - *Electoral Commission* (Comisión Electoral). Órgano encargado de supervisar los registros de donaciones de los partidos, de publicar informes sobre el gasto en campaña y, en general, de controlar que no se produzcan irregularidades en las cuentas de éstos.
- **Parlamento:**
 - *Parliamentary Commissioner for Standards* (Comisionado del Parlamento para las Normas de Conducta). Se encarga de controlar el registro de intereses de los miembros del Parlamento británico y de supervisar el cumplimiento de su código de conducta.
 - *Committee on Standards and Privileges* (Comité sobre Normas y Privilegios), cuya finalidad principal es la de supervisar el trabajo del *Parliamentary Commissioner for Standards* en relación con el mantenimiento de dicho registro de intereses y la conducta de los miembros del Parlamento.
- **Ministros:**
 - *Adviser on Ministerial Interests* (Consejero sobre Intereses Ministeriales). Órgano cuyo papel fundamental consiste en vigilar el cumplimiento del Código Ministerial e investigar, a petición del Primer Ministro, cualquier denuncia relacionada con esta cuestión.
 - *Commissioner for Public Appointments* (Comisionado para los Nombramientos Públicos). Su función principal es la de regular, supervisar y realizar informes sobre los nombramientos que realizan los ministros británicos a los cargos directivos de los organismos públicos británicos (*quangos* y corporaciones públicas, fundamentalmente).
 - *Advisory Committee on Business Appointments* (Comité de Asesoramiento sobre Futuros Empleos). Se encarga de controlar de manera centralizada -simplemente asesorando, aunque su opinión ha de ser acatada- el tipo de trabajo que puede desempeñar un ministro o funcionario de alto nivel una vez que termine su mandato¹¹.

Por otra parte, las medidas *fire alarm* consisten en una forma de control menos centralizada y con una participación del propio mecanismo institucional menos directa que en el caso anterior. Se trata de una forma de control que entra en funcionamiento mediante el aviso previo de terceras partes que tengan un incentivo para observar -e influir sobre- las actividades del Agente. Estas terceras partes -que serían, por ejemplo, los ciudadanos afectados o algún grupo de interés organizado- harían sonar la alarma en caso de que percibieran algún tipo de conducta desviada por parte del Agente. En tal caso, el organismo de control *fire alarm* recibiría la queja, actuando a instancia de parte. Según McCubbins y Schwartz (1984: 172) este tipo de control descentralizado permite obtener una mayor y mejor información sobre la acción del Agente a un coste (económico y en tiempo) menor que en el caso de las medidas *police patrol*, dado que el control se ejercería por un elevado número de ciudadanos dispuestos a controlar a su Agente. No obstante, estos autores no tienen en cuenta que la efectividad de esas medidas requiere de la existencia de una ciudadanía activa e informada, una cuestión que resulta más difícil aun de asumir en el caso del control de la corrupción política, en el que difícilmente existirían terceras partes afectadas directamente que estuvieran dispuestas a hacer sonar la alarma. Por tanto, asumimos que el coste (en términos de obtención de información y de capacidad de denuncia) para el Principal es tan elevado que la eficacia de los mecanismos de control *fire alarm* queda mermada. Si esto es así, el coste para el Agente de introducir este tipo de medidas sería menor que en el caso de los mecanismos *police patrol*. No obstante, como antes se dijo, en términos de reputación, estos últimos -es decir, los mecanismos centralizados- resultan más visibles para la ciudadanía que los mecanismos *fire alarm*, y, por tanto, el Agente se mueve en una disyuntiva entre otorgar más peso a su reputación o

a su libertad de acción a la hora de decantarse por uno u otro tipo de mecanismo.

Volviendo al ejemplo anterior, de acuerdo con Martínez y Andersson (2009), no resulta posible encontrar en el caso británico este tipo de mecanismo de control de la corrupción en su estado puro, pero sí en combinación con los mecanismos de tipo *police patrol*, siendo siempre este último el predominante a la hora de ejercer el control. Tal sería el caso del *Commissioner for Public Appointments*, dentro de la *danger zone* de los ministros, que, además de la función de supervisión centralizada antes comentada, tiene la responsabilidad de investigar las quejas sobre nombramientos interpuestas por ciudadanos y terceras partes afectadas. De la misma manera, el *Parliamentary Commissioner for Standards* y el *Committee on Standards and Privileges* tienen encomendada la función de investigar y actuar sobre las denuncias recibidas en relación con la conducta de los miembros del Parlamento británico, por lo que desempeñan un tipo de control *fire alarm* según la clasificación expuesta. No obstante, esta posibilidad de control descentralizado representa sólo una pequeña parte dentro de cada una de las medidas antes citadas, por lo que el tipo de control que aquéllas ejercen sigue siendo fundamentalmente *police patrol*. Algo parecido, aunque con un matiz diferente, ocurre en el caso de los *Registros de donaciones, préstamos y gasto electoral* -en la *danger zone* de la financiación de partidos-, y en el caso del *Registro de intereses de los MP* -en la *danger zone* del Parlamento. El objetivo fundamental de tales registros es mantener bajo supervisión al Agente dotando de información detallada y relevante sobre éste al Principal, una vez que la relación entre ambos actores ya se ha producido. Por ello, se trata de una medida de control *ex post* de vigilancia y auditoría. De eso no hay duda. Más complicado resulta, sin embargo, incluir esos mecanismos bajo la categoría de *Police Patrol* o la de *Fire Alarm*, puesto que, por las características propias de estos registros -que buscan introducir la transparencia en aspectos que pueden ser de interés para el Principal-, pueden constituir la base sobre la cual ejercer ambos tipos de control: un control de tipo *fire alarm* -a través de aquellos ciudadanos que decidan denunciar alguna irregularidad-, así como un control de tipo *police patrol* a través de la *Electoral Commission*, en el primero de los casos, por ser el órgano encargado de su mantenimiento y supervisión, o a través del *Parliamentary Commissioner for Standards*, en el segundo de ellos.

Una vez establecida esta clasificación general entre medidas *ex ante* y medidas *ex post*, pasaremos a explicar el segundo criterio clasificatorio en el que se fundamenta el marco analítico propuesto. Para ello, hemos de detenernos en apuntar una última asunción teórica que nos aportará importantes claves a la hora de analizar empíricamente los mecanismos de control de la corrupción. Desde el punto de vista de la Teoría de la Agencia, sólo las medidas que actúan con anterioridad a que haya tenido lugar el propio acto corrupto son las que permiten reducir las asimetrías informativas entre el Principal y el Agente, implicando, por tanto, un control más efectivo de la corrupción (Martínez, 2007). Estas medidas, que denominaremos medidas *a priori* o preventivas, irían encaminadas a evitar la propia comisión del acto corrupto, esto es, a impedir la posibilidad de que se produzca corrupción política. Para ello, el establecimiento de las pautas que ha de seguir el Agente, así como el seguimiento de su labor resultan fundamentales para que éste en ningún momento se desvíe de su cometido conforme a los intereses del Principal. Por el contrario, las medidas *a posteriori* o correctivas, serían aquellas que se ponen en marcha una vez que el acto corrupto ya se ha producido -por ejemplo, una comisión de investigación o una sanción determinada-, es decir, una vez que la violación del contrato democrático por parte del Agente ha tenido lugar. Si el fin último del control de la corrupción es reducir las asimetrías informativas con el objeto de que el Principal conozca en todo momento las acciones de su Agente, los casos en los que tal acto corrupto ya se ha producido no aportan ninguna información relevante para el Principal, más allá de hacerle constatar que las asimetrías informativas seguían existiendo y que, por esa razón, el Agente seguía teniendo un amplio margen de discrecionalidad. Es decir, desde el punto de vista de la Teoría de la Agencia, resulta claro que las medidas de control *a priori* o preventivas son más efectivas a la hora de mantener bajo control al Agente, puesto que van encaminadas a reducir las asimetrías informativas con anterioridad a que un

posible acto corrupto pueda producirse, con el fin último de evitarlo. Si se establecen mecanismos que aporten de manera constante información al Principal sobre las acciones del Agente, el riesgo de que éste se desvíe de su cometido será menor. Por consiguiente, asumimos a partir de aquí que un sistema en el que predominen las medidas *a priori* o preventivas -o al menos, en el que exista un buen equilibrio entre medidas *a priori* y *a posteriori*- será más efectivo en reducir las asimetrías informativas entre los ciudadanos y sus gobernantes y, por tanto, en mantener controlado al Agente, que uno en el que las medidas *a posteriori* sean las predominantes.

Tabla 1
Marco analítico

A PRIORI O PREVENTIVAS		A PRIORI / A POSTERIORI	
Medidas ex ante		Medidas ex post	
Mecanismos de diseño del contrato	Mecanismos de reclutamiento y selección	Mecanismos de vigilancia y auditoría	
		<i>Police Patrol</i>	<i>Fire Alarm</i>

Fuente: elaboración propia.

Según lo expuesto hasta aquí, el marco analítico para el control de la corrupción quedaría como se muestra en la Tabla 1. Uniendo ambos criterios clasificatorios, podemos afirmar que mientras que todas las medidas *ex ante* serían también medidas *a priori* o preventivas, dentro de las denominadas *ex post* es posible encontrar medidas predominantemente *a priori* y medidas predominantemente *a posteriori*. En dónde se sitúe cada una de estas medidas y las implicaciones que ello conlleve en cuanto a la reducción de la brecha informativa entre Principal y Agente se refiere, es una cuestión que habría que analizar caso por caso. Así, retomando el ejemplo británico, tendríamos que dentro de las medidas *ex post* antes comentadas, la *Electoral Commission* -dado que ejerce una labor preventiva supervisando las cuentas de los partidos antes de que se pueda cometer cualquier irregularidad y, además, no dispone de poderes para investigar este tipo de hechos una vez cometidos, ni para establecer sanciones por incumplimiento- y el *Advisory Committee on Business Appointments* -puesto que su cometido es evitar el uso de información privilegiada o de posibles influencias de antiguos ministros y funcionarios de alto nivel una vez que dejan su cargo- serían medidas de control preventivas o *a priori*. Por otra parte, el *Parliamentary Commissioner for Standards* y el *Committee on Standards and Privileges* serían mecanismos *ex post* con una vertiente tanto *a priori* como *a posteriori*, dado que no sólo se encargan de supervisar de manera regular la actuación de los miembros del Parlamento para que éstos actúen según los estándares establecidos, sino que también desempeñan una función correctiva importante en caso de que un acto contrario a tales estándares se produzca. Por la misma razón que en los casos anteriores, el *Adviser on Ministerial Interests* y el *Commissioner for Public Appointments*, dentro de la *danger zone* de los ministros, ejercerían una labor tanto *a priori* como *a posteriori* (Martínez y Andersson, 2009).

Tercer paso: conclusiones y directrices para la comparación

Una vez definidas las *danger zones* de un sistema concreto, y una vez ordenados los mecanismos existentes en cada una de ellas de acuerdo con los criterios del marco analítico propuesto, ya se estará en disposición de concluir cuál es el enfoque que predomina en un país concreto a la hora de controlar la corrupción; esto es, si es fundamentalmente preventivo o correctivo, con las consecuencias en términos de reducción de las asimetrías informativas que en cada caso se derivan; si el sistema permite o no al Principal tomar parte en la selección del Agente adecuado (mecanismos de selección previa), o si permite o no al Principal saber a qué criterios se ha de ajustar el comportamiento del Agente

(mecanismos de diseño del contrato, pudiendo así detectar algún incumplimiento de éste); y, por último, si predominan los controles directos y centralizados (*police patrol*), o si, por el contrario, son los mecanismos de control descentralizado (*fire alarm*) los que más abundan en el sistema. En caso de que ocurra como en el ejemplo británico, en el que, según vimos, los mecanismos de control *fire alarm* no existen en su estado puro, sino en combinación con otras funciones más centralizadas, resultaría interesante analizar, en primer lugar, cuál es la función que predomina dentro del mecanismo concreto (la de supervisión centralizada, o la de *fire alarm*) y, en segundo lugar, de qué manera redundan esto en la efectividad del control. Es decir, si dicha combinación supone una mejora del mismo o si, por el contrario, las funciones descentralizadas apenas se ponen en marcha y, por tanto, no incrementan la efectividad total del mecanismo.

Tabla 2
Ejemplo de aplicación del marco analítico del control al caso británico

DANGER ZONE	EX ANTE	EX POST	
		<i>Police Patrol</i>	<i>Police Patrol y Fire Alarm</i>
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS		Electoral Commission	Registros de donaciones, préstamos y gasto electoral
MIEMBROS DEL PARLAMENTO	Código de conducta		Registro de intereses de los miembros
			Parliamentary Commissioner for Standards
			Committee on Standards and Privileges
MINISTROS	Código Ministerial	Adviser on Ministerial Interests	Commissioner for Public Appointment
	Comisionado para el nombramiento de cargos públicos	Advisory Committee on Business Appointments	

Fuente: Martínez y Andersson (2009).

○ A priori ○ A priori + A posteriori

Un ejemplo de aplicación del marco analítico propuesto al caso británico se puede ver en la Tabla 2. Si bien es cierto que cuantas más áreas de riesgo se analicen, con más certeza se podrá definir el enfoque general que predomina en un país determinado a la hora de controlar la corrupción; baste como ejemplo ilustrativo éste que aquí se presenta referido únicamente a tres de las *danger zones* del sistema británico: la financiación de partidos, el Parlamento (Cámara de los Comunes) y los ministros.

A partir de la información que ahí aparece es posible apuntar algunas conclusiones a modo de ejemplo. En primer lugar, la no existencia en el sistema (al menos en las *danger zones* analizadas) de mecanismos de reclutamiento y selección, aunque sí de mecanismos de diseño del contrato, revela una tendencia en el país a darle importancia a la incorporación en el sistema de un marco de actuación previo -es decir, de medidas *ex ante*- que dote de información al Principal sobre cuál ha de ser el cometido de su Agente, con el objeto de que aquél sepa posteriormente qué acciones de dicho Agente son legítimas y cuáles no. Y ello a pesar de que, como apuntan Martínez y Andersson (2009), la casi totalidad de los mecanismos expuestos fueron creados como respuesta a algún tipo de escándalo, por lo que resulta relevante resaltar dicha tendencia a la creación de mecanismos *ex ante* aun en esas circunstancias. No obstante, las medidas *ex post* de vigilancia y auditoría parecen ejercer un predominio importante en el sistema británico de control de la corrupción, especialmente aquellas de tipo *police patrol* (bien en estado puro o en conjunción con funciones de tipo *fire alarm*). Tales medidas, en tanto suponen un seguimiento directo y constante -al menos pautado- de la acción del

Agente, resultan una gran fuente de información para el Principal, por lo que contribuyen a reducir de manera efectiva, al menos desde el punto de vista teórico, las asimetrías existentes entre ambos actores. Como apuntábamos en el apartado 1, al Agente no le interesa establecer límites y controles muy exhaustivos a su propia acción, por lo que podemos deducir que el interés que le motivó a aprobar estas medidas de supervisión directa tiene que ver más bien con la necesidad de mantener su buena reputación, o de restablecerla, en el caso de que se haya visto dañada. El hecho de que muchos de estos mecanismos institucionales hayan sido presentados como medidas estrella tras algún escándalo de importancia (tales como la *Electoral Commission*, el *Adviser on Ministerial Interests* o el *Parliamentary Commissioner*), nos lleva a apuntar en dicha dirección y a asumir que estas medidas son más eficaces en términos de reputación porque son más fácilmente entendibles por la ciudadanía y, por tanto, generan una mayor credibilidad en ésta. Por último, otra de las conclusiones que se pueden extraer de este ejemplo es la clara superioridad numérica de los mecanismos *a priori* o preventivos en el sistema de control existente en las tres *danger zones* analizadas. Es más, no existen en dichas áreas mecanismos externos de control de la corrupción que sean exclusivamente *a posteriori*, es decir, que actúen únicamente una vez conocida la existencia de un acto corrupto con la finalidad de investigarlo, corregirlo y sancionarlo en su caso. Por el contrario, todos los mecanismos analizados tienen la capacidad para actuar con anterioridad e independientemente de que cualquier acto contrario a los estándares establecidos se produzca. De manera que, según nuestra perspectiva teórica, el enfoque predominante en las áreas estudiadas del Reino Unido contribuye a dotar de información relevante al Principal, bien mostrándole, previo a que asuma su cargo, qué pautas ha de seguir el Agente (mecanismos *ex ante* y *a priori*: códigos de conducta), o bien ejerciendo una supervisión constante o pautada para que dicho Agente no se desvíe de su cometido conforme a los intereses del Principal. Por todo ello, el enfoque *a priori* o preventivo que se deduce de las tres áreas estudiadas nos lleva a apuntar, a la luz de nuestro marco teórico de referencia, la existencia de un control efectivo en este país, al menos en cuanto a la reducción de la asimetría informativa se refiere.

Si bien estas conclusiones podrían resultar interesantes en sí mismas, adquieren mayor relevancia científica cuando se procede a compararlas con las conclusiones obtenidas en otros países tras la aplicación del marco analítico propuesto. Esa comparación se podría realizar bien entre *danger zones* concretas (es decir, comparando en dos o más países qué tipo de mecanismos existen en una misma área de riesgo) o bien, de forma más general, procediendo a comparar en varios países los enfoques resultantes tras el análisis de las diferentes *danger zones*. Es esta posibilidad real de comparación entre diversos contextos lo que hace relevante el marco analítico propuesto, permitiendo incluso la posibilidad de establecer clasificaciones entre países según el tipo de enfoque predominante a la hora de controlar la corrupción, o según la existencia o no de alguno de los tipos de medidas estudiados (por ejemplo, de mecanismos de reclutamiento y selección, o de mecanismos *fire alarm*, entre otros). A partir de ahí, el siguiente paso sería buscar las variables contextuales que permitan explicar tales similitudes y diferencias de enfoque entre los países al momento de controlar este fenómeno, lo que supondría un paso muy importante para el avance del conocimiento en esta materia.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se han aportado las bases teóricas y analíticas para el estudio cualitativo de los mecanismos de control de la corrupción que funcionan en un determinado sistema, con el objetivo último de posibilitar la comparación entre países. Para ello, se ha argumentado la idoneidad de la Teoría de la Agencia tanto para ilustrar las razones que llevan a la emergencia del fenómeno de la corrupción, como para justificar la necesidad de mecanismos institucionales que reduzcan la asimetría informativa existente entre los ciudadanos y sus representantes, permitiendo así un mejor control de éstos. A partir de este enfoque, se ha deducido una hipótesis teórica susceptible de ser contrastada empíricamente, relativa a la importancia de la reputación del Agente como generador de los incentivos necesarios (cuando dicha reputación se ve dañada) para la puesta en marcha de mecanismos

institucionales de control de la corrupción. Hecho esto, y con el fin de profundizar en el estudio de tales mecanismos en un contexto determinado, se han definido los dos criterios en los que se fundamenta el marco analítico propuesto, y que atienden a si el mecanismo concreto actúa antes o después de que la autoridad del Principal haya sido delegada al Agente, por un lado, y, por otro, a si entra en funcionamiento antes o después de que el acto corrupto se haya producido. De cada una de las categorías derivadas de dicho marco analítico se han extraído consecuencias teóricas procedentes de la Teoría de la Agencia y que resultan relevantes a la hora de valorar la efectividad del control en un contexto determinado. Una vez configurado, se ha explicado paso a paso cómo podría ser aplicado a la realidad empírica, haciéndose especial hincapié en las posibilidades de comparación sistemática entre países que el marco analítico propuesto permite, lo que supone una importante vía de desarrollo futuro de los estudios empíricos sobre el control de la corrupción.

Notas

¹ El National Integrity System (Transparencia Internacional, 2008) es una herramienta que permite identificar la existencia o no en un país concreto de ciertos mecanismos de control considerados imprescindibles (tales como elecciones justas y transparentes, libertad de prensa, etc.), e incluso analizar sus debilidades y fortalezas. No aporta, sin embargo, una visión holística sobre cuál es el enfoque general que predomina en dicho país a la hora de hacer frente a la corrupción, ni sobre las repercusiones que esto genera en términos de control. Para ello, el recurso a un marco teórico y analítico como el que aquí se presenta, susceptible de ser aplicado comparativamente, resulta imprescindible.

² Por corrupción política entendemos aquella que se circunscribe al campo de la política, es decir, a la esfera de lo público, en la que los actores políticos -ejercen un cargo electo o no- operan (Heywood, 1997: 421).

³ Según la clasificación de Heidenheimer (1970), es posible distinguir tres tipos de definiciones: las centradas en el abuso del cargo público, las que fijan su atención en el interés general y las que se basan en el mercado.

⁴ Desde del Neo-institucionalismo económico, que es el marco teórico al que nos acogemos, las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de los cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio (Peters, 2003; Weingast, 1996).

⁵ La literatura sobre Agencia asume que la probabilidad de ser reelegido depende negativamente de la cantidad de renta extraída. Existe un nivel óptimo de corrupción y, a partir de él, más renta disminuiría la probabilidad de ser reelegido. Es decir, los políticos extraerán el nivel de renta que haga a los votantes indiferentes sobre la reelección (Alt y Dreyer, 2003).

⁶ La importancia de la reputación ha sido subrayada por la literatura basada en la teoría de la Agencia. Como en un contrato de compraventa, la reputación del Agente resulta un activo clave que incide sobre su capacidad de concretar otro contrato con el Principal en el futuro, es decir, ser reelegido (Shepsle, 2003: 85). En este sentido, la reputación actuará como un control endógeno (que autolimita al propio Agente). Junto a éste, existe un control exógeno o externo que generará mayor credibilidad en la ciudadanía, porque supone que los términos del contrato serán vigilados por un agente externo especializado. Es en el análisis de este último tipo de control en el que se centra este trabajo.

⁷ El escándalo es entendido como una “reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una traición de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener tal agente” (Jiménez, 1994: 14).

⁸ Traducción del inglés realizada por los autores. La denominación original de los tipos de medidas es la siguiente: a) *contract design*; b) *screening and selection mechanisms*; y c) *monitoring and reporting*

requirements (Kiewiet y McCubbins, 1991). Además de éstos, ambos autores distinguen un cuarto tipo de mecanismo, los denominados “institutional checks”, que se refieren a los frenos y contrapesos que se producen a veces entre diversas instituciones y que puede dar como resultado el veto de una decisión. Este último tipo trasciende los objetivos de este artículo y, por tanto, no será tenido en cuenta en el análisis de los mecanismos específicos para controlar la corrupción.

⁹ No existen mecanismos de control de la corrupción en Gran Bretaña que se puedan incluir en este grupo.

¹⁰ Clasificación tomada de McCubbins y Schwartz (1984) en su artículo “*Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms*”. Aunque en este artículo dicha clasificación nada tiene que ver con los controles para hacer frente a la corrupción, la distinción entre mecanismos “police patrol” y “fire alarm” resulta muy interesante desde el punto de vista de la Teoría de la Agencia y, por tanto, para los objetivos de este trabajo.

¹¹ En cierto modo ésta también podría ser una medida *ex ante* de selección y reclutamiento de los mejores candidatos para un puesto posterior, pero entendemos que el acento se ha de poner en el hecho de que son o han sido ministros, y por tanto, se trata de una medida *ex post*, puesto que el vínculo entre el Principal y el Agente ya se ha producido previamente.

Bibliografía

- Alt, James y Dreyer, David (2003), “The Political Economy of Institutions and Corruption in American States”, en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15 N° 3, London, pp. 341-365.
- Andersson, Staffan (2003), “Political Corruption in Sweden”, en *Corruption in Contemporary Politics*, Martin Bull y James Newell (eds.), Houndmills, Palgrave.
- Della Porta, Donatella y Vannucci, Alberto (1997), “The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case”, en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 27 Nos. 3-4, pp. 231-254.
- _____ (1999), *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York, Walter de Gruyter.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Fearon, James D. (1999), “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en *Democracy, Accountability, and Representation*, Adam Przeworski, B. Manin y S. Stokes (eds.), Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- Ferejohn, John (1986), “Incumbent Performance and Electoral Control”, en *Public Choice*, Vol. 50 N° 1, pp. 5-25.
- Gardner, R. (1996), *Juegos para empresarios y economistas*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Guerrero, Enrique (2000), *Crisis y cambios en las relaciones parlamento-gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos.
- Harris, R. (2003), *Political Corruption: in and beyond the Nation State*, New York, Routledge.
- Heidenheimer, Arnold (ed.) (1970), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Heywood, Paul (1997), “Political Corruption: Problems and Perspectives”, en *Political Studies*, Vol. 45 N° 3, Oxford, pp. 417-435.
- Jain, Arvind K. (ed.) (1998), *Economics of Corruption*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Jiménez, Fernando (1994), *Una teoría sobre el escándalo político: conflictos en la esfera pública de la España del siglo XX*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Kiewiet, D. Roderick y McCubbins, Mathew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, The University of Chicago Press (American Politics and Political Economy Series).

- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Klitgaard, Robert; MacLean-Abaroa, Ronald; y Parris, H. Lindsey (1998), "A Practical Approach to Dealing with Municipal Malfeasance", paper presented at the Second Mediterranean Development Forum, World Bank, Marrakech, September 3-6.
- Martínez-Cousinou, Gloria (2007), "El control de la corrupción política: el fracaso de la reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos en España", Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA Working Paper Series; N° 0307).
- Martínez-Cousinou, Gloria y Andersson, Staffan (2009), "El control de la corrupción política en el Reino Unido: la importancia del diseño institucional preventivo", en *Revista Internacional de Sociología*, Córdoba, por publicar.
- Maravall, José M. (1997), "Surviving Accountability", Florence, European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI-RSCAS Working Paper; N° 97/46).
- _____ (2003), *El control de los políticos*, Madrid, Taurus.
- McCubbins, Mathew D.; Noll, Roger G.; y Weingast, Barry R. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", en *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 3 N° 2, Oxford, pp. 243-277.
- McCubbins, Mathew D. y Schwartz, Thomas (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28 N° 1, Bloomington, pp. 165-179.
- Mishra, Ajit (ed.) (2005), *The Economics of Corruption*, New Delhi, Oxford University Press.
- Morales, Antonio J. (2008), Economía y teoría de juegos, mimeo.
- Persson, Torsten; Tabellini, Guido; y Trebbi, Francesco (2001), "Electoral Rules and Corruption", London, Centre for Economic Policy Research (CEPR Discussion Paper; N° 2741).
- Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Rose-Ackerman, Susan (ed.) (2006), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Shepsle, Kenneth (1989), "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1 N° 2, London, pp. 131-147.
- _____ (2003), "Acuerdos políticos en los marcos institucionales", en *Teoría del diseño institucional*, R. E. Goodin (comp.), Barcelona, Gedisa.
- Summers, M. (1987), *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861*, New York, Oxford University Press.
- Thompson, Dennis (2002), "La corrupción mediada: el caso de los 'cinco senadores de Keating'", en *Zona Abierta*, Nos. 98-99, Madrid, pp. 45-84.
- Transparencia Internacional (2008), National Integrity System, Berlin, TI, http://www.transparency.org/policy_research/nis, 15-10-2008.
- Warren, Mark (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?", en *American Journal of Political Science*, Vol. 48 N° 2, Bloomington, pp. 328-343.
- Weingast, B. (1996), "Institutional Theory", en *A New Handbook of Political Science*, R. E. Goodin (comp.), Oxford, Oxford University Press.

La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas*

Luis Guillermo Babino

Introducción

El propósito del presente documento es proponer una manera de abordar el problema de la capacidad de gobierno en los países de América Latina a partir del fortalecimiento de su conducción política.

En las últimas décadas, los países de América Latina adoptaron generalizadamente la democracia como forma de gobierno. A pesar de ello, las investigaciones reflejan que la ciudadanía se muestra desesperanzada en relación con la política y su capacidad para transformar la realidad. La Política no logra hacer foco ni impactar satisfactoriamente en los problemas de la gente. El presente documento postula que enfrentamos una crisis de capacidad de gobierno¹; y parte de esta crisis se explica porque la política carece de las herramientas adecuadas para la mejora de la gobernabilidad del sistema que conduce.

Esta situación se debe en parte a la visión que ha sustentado a las reformas del Estado en las últimas décadas. La década de los noventa se caracterizó por la puesta en marcha de procesos de reforma acompañados de fuertes inversiones vinculadas a la mejora de los sistemas administrativos y al apoyo a los niveles gerenciales del aparato público. Es el caso de las denominadas “reformas de segunda generación”, que impulsaron proyectos para la instalación de modelos de gestión vinculados a resultados basados en diseños tecnocráticos sin preocupación por dar respuestas al rol de la alta dirección de gobierno.

Parte de las fallas en la instalación de estos sistemas se debió a que la política no fue reconocida como un actor que necesite y demande acciones de fortalecimiento. Escasas o inexistentes fueron las inversiones dirigidas a mejorar los ámbitos de toma de decisiones de los gobernantes.

Recurriendo a una metáfora deportiva, es como si en la Fórmula 1 se hubiesen realizado ingentes inversiones para desarrollar motores más veloces, cubiertas más resistentes y diseños de chasis más aerodinámicos, sin mejorar paralelamente los sistemas de dirección de estos vehículos. Basta imaginar el contraste: motores muy potentes pero con sistemas de alerta mal diseñados o inexistentes, sistemas de freno de baja calidad e inadecuada información para la conducción de los pilotos. Esta ruptura entre alta velocidad y bajo gobierno preanuncia un final previsible.

Hoy se plantea el desafío de mejorar la institucionalidad de la democracia. Para evitar errores del pasado, debemos situar en la agenda pública el fortalecimiento de la alta dirección política. En efecto, la Política es la que puede y debe mejorar la calidad del juego democrático.

En la primera parte del trabajo se establece la medida del desafío que enfrenta la mayoría de los países de América Latina en materia de fortalecimiento de la conducción del gobierno.

Seguidamente se analizan dos componentes del fortalecimiento de la capacidad de gobierno: por un lado, la formación de dirigentes; por otro, los dispositivos y herramientas para la toma de decisiones en el máximo nivel de gobierno, ámbito que denominamos la Oficina del Gobernante. En ambos casos, el propósito es realizar una conceptualización inicial acerca de las deficiencias identificadas y de los abordajes que se consideran apropiados para superarlas. Por último, y a modo de conclusión, abordamos las condiciones necesarias para generar un sistema de gobierno orientado a la calidad en la gestión.

Recibido: 01-08-2008. Aceptado: 22-01-2009.

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

Documento elaborado con la colaboración de Juan Ignacio Babino y Luciana Carpinacci. El autor agradece los valiosos comentarios realizados al borrador por Marcos Jasin y Gabriel Martínez.

1. Los desafíos de gobernar

A comienzos del siglo XXI, los países de América Latina han adoptado, en forma generalizada, la democracia como forma legítima de ejercicio del gobierno. Sin embargo, como la democracia se legitima en la acción, los pobres resultados que muestran los gobiernos para hacer frente a las demandas sociales crecientes redundan en un desprestigio y desesperanza de la ciudadanía con respecto a la Política y su capacidad para transformar la realidad.

Un informe del PNUD abre un claro interrogante sobre la “buena salud” del sistema democrático: un 44% de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si “éste resolviera los problemas económicos de su país”, y un 41,9% está de acuerdo en “pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que las cosas funcionen”. Por otra parte, el estudio pone de manifiesto que un 57% de los latinoamericanos prefieren la democracia a cualquier otro régimen, pero un 48,1% prefiere el desarrollo a la democracia (PNUD, 2004).

Estos datos dan cuenta de la complejidad del desafío que enfrenta la política en nuestra región. Demandas de una mayor y mejor distribución del ingreso, mejor calidad en la regulación de la actividad privada, aumento de la calidad de los servicios de salud y educación, etc., son sólo algunos de los complejos problemas que los gobernantes deben afrontar, al tiempo que, ante la falta de respuestas adecuadas, la Política pierde legitimidad como actor protagonista del cambio y el desarrollo social.

Durante la década del 90 se realizaron fuertes inversiones y se avanzó considerablemente en el fortalecimiento de los sistemas de administración y de los niveles gerenciales del aparato estatal (sistemas de compras y contrataciones, administración financiera, sistemas de gestión de los recursos humanos, etc.). Estas reformas, positivas en muchos aspectos, formaron parte de un proceso que se orientó a mejorar la capacidad de respuesta “técnica” del Estado. Sin embargo, escasas o inexistentes fueron las inversiones y esfuerzos dirigidos a mejorar los ámbitos de toma de decisiones de los gobernantes.

Por otro lado, asistimos también en estos últimos años al surgimiento de numerosas organizaciones de la sociedad civil que, legítimamente, procuran impulsar los mecanismos de control social, al tiempo que demandan mayor transparencia en las acciones de la Política, tanto en el momento electoral como en el de gestión.

En medio de estos avances, nos encontramos con que la Política, a pesar de ser clave para impulsar el desarrollo de una sociedad, no ha sido reconocida (ni por ella misma, ni por otros actores) como un actor que necesite acciones de fortalecimiento. En este escenario, tanto los sistemas implementados en el aparato burocrático como los mecanismos impulsados desde las organizaciones de la sociedad civil pierden su potencia. Se convierten en sistemas y mecanismos utilizados de manera ritual o superficial por los gobiernos, que los perciben como factores que imponen límites a su capacidad de acción.

La escasez de acciones ligadas a la tonificación de las capacidades políticas puede ser explicada por:

- una fuerte debilidad en la formación y entrenamiento de nuestros líderes políticos, explicada principalmente en la oferta existente;
 - una fuerte debilidad o ausencia de sistemas y herramientas destinados a dar soporte al proceso de toma de decisiones que debe afrontar la Política en el ejercicio de gobierno;
 - la ausencia de métodos y ámbitos dirigidos al estudio y desarrollo de estrategias de largo plazo.
- Superar esta situación requiere de una estrategia integral para fortalecer el estrato “político” del Estado, incrementando la capacidad de gobernar de la Política sobre los procesos que conduce a través de: a) una formación específica para el ejercicio de gobierno, b) el desarrollo de herramientas y dispositivos de soporte para la alta dirección política, y c) la instalación de centros de prospectiva y planificación de largo plazo.

Este documento presenta los resultados de desarrollos realizados para el diseño de los dos primeros componentes de la estrategia: la implementación de una oferta formativa y de entrenamiento de nuestros dirigentes, y el desarrollo e instalación de sistemas y herramientas adecuadas a los procesos complejos que tienen lugar en la “Oficina del Gobernante” de nuestros gobiernos. Una oficina de gobierno poderosa brinda soporte para gobernar situaciones sociales conflictivas y que generan presión sobre los gobiernos.

El propósito último de encarar el fortalecimiento de la alta dirección política es afinar la lente con la cual la Política enfoca su gestión y permitirle gobernar el proceso de producción de políticas públicas, en función de las prioridades definidas en el proyecto de gobierno legitimado por la sociedad.

2. La formación de dirigentes de gobierno

Durante mucho tiempo existió la creencia de que las fallas en la capacidad de gobierno estaban dadas por la falta de formación profesional de los dirigentes (formación entendida como educación universitaria). Sin embargo, hoy la mayoría de quienes ocupan cargos de responsabilidad cuentan con formación de grado e incluso de posgrado, y la calidad de la respuesta a los problemas es igualmente baja. De lo anterior concluimos que la formación universitaria es importante para formar buenos profesionales pero insuficiente para formar buenos gobernantes.

Si no se trata de un problema de educación, ¿dónde se encuentran las deficiencias?

La formación universitaria que reciben nuestros gobernantes corresponde a las disciplinas verticales: Medicina, Derecho, Economía, Ciencia Política, que siguen la lógica de organización departamental de la Universidad. Sin embargo, en la práctica social, los problemas no siguen la lógica vertical de las ciencias, sino que requieren un abordaje complejo, transdisciplinario. Por ejemplo, el economista que formula políticas económicas y el médico que hace políticas de salud, formados en facultades verticales, parecieran estar en su campo de competencia, a pesar de la frecuencia de sus fracasos en la gestión pública. Esto se explica porque aquellos sólo tienen competencia para realizar una *práctica profesional intradepartamental*. No tienen la formación necesaria para ejercer la *práctica social horizontal*.

La práctica pública cruza *horizontalmente* todas las especialidades y genera sus propios problemas. Sabemos que un problema de salud no sólo es un problema de medicina, sino, al mismo tiempo, es político, económico, organizativo, ecológico, etc. Sin embargo, señala Matus, “actuamos como si el sentido común pudiese procesar esas interacciones transdepartamentales”... “En este sentido, la formación de nuestros dirigentes debiera dar respuesta a la necesidad de un pensamiento transdisciplinario, interdepartamental. La práctica social nos presenta en todo momento problemas sociales que no son de fácil solución y por ende, no pueden resolverse por intuición en la práctica misma. Su resolución exige, entre otras cuestiones, explicar la realidad, identificar y ponderar problemas y causas críticas, calcular sobre el futuro incierto, formular y evaluar apuestas sobre productos y resultados de nuestras acciones, resolver conflictos cognitivos, hacer análisis estratégico para construir viabilidad, estudiar a los otros actores que participan en el juego social, monitorear la evolución y cambio de la realidad intervenida, y diseñar o modernizar organizaciones” (Huertas, 2006).

El desarrollo de este pensamiento transdisciplinario permitirá superar la frecuente fractura que se da en nuestros gobiernos entre el estrato técnico y el nivel político, contribuyendo a la creación de un estrato técnico-político de gobierno. En la gestión de gobierno, la Política y la Técnica operan con racionalidades diferentes y el problema principal en su interacción es que la primera no logra dirigir a la segunda en función de las prioridades del plan de gobierno.

Entonces, ¿qué rasgos caracterizan al perfil técnico-político?

- El técnico-político no da por supuestos los objetivos y, por el contrario, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el

político y el técnico es necesario para que ambas lógicas, la técnica y la política, puedan interactuar positivamente en la acción cotidiana de gobierno.

- Es un cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, que debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo situacional al interior de procesos creativos e inciertos. La médula teórica del técnico-político está centrada en el cálculo que precede y preside la acción práctica. Desde este punto de vista, el técnico-político no adhiere a “soluciones únicas”, sino que es capaz de explorar posibilidades y alternativas, poniendo en juego valores, intereses y recursos de poder, en un juego en el cual los actores tienen capacidad de torcer el curso de los acontecimientos en función de un proyecto político-ideológico.

- El técnico-político es consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Sólo así puede superar el reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia o productividad.

Esta nueva capa político-técnica es requerida urgentemente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos y en las fuerzas sociales de nuestros países para fortalecer un sistema democrático basado en la participación ciudadana.

Sobre la base de este marco conceptual, un grupo de profesionales nucleados en torno a la Fundación CiGob (Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno) de Argentina y Strategia de Brasil se propusieron diseñar una oferta formativa destinada a contribuir en la construcción de un estrato político-técnico de gobierno en los países latinoamericanos. De ese proyecto, comenzado en el año 2004, surgió el actual Programa Latinoamericano de Formación y Entrenamiento para la Dirección Política, que actualmente tiene su sede en la Ciudad del Saber, Panamá², aprovechando su particular institucionalidad y su conectividad con toda la región, no sólo tecnológica sino también geográfica.

A continuación, se exponen las características centrales de la oferta formativa diseñada:

a. Formación basada en las necesidades de la dirigencia política para el desempeño de su función. En nuestros países, la formación de dirigentes se suele definir a partir de lo que podríamos denominar “la lógica de la oferta”. Esto significa que las instituciones educativas diseñan la currícula priorizando los recursos docentes disponibles, sin una suficiente indagación y diseño adecuado a las demandas reales del ámbito de la gestión gubernamental. Esto trae aparejado, como consecuencia, un débil impacto en la formación práctica de los participantes y, por ende, en la eficacia de las políticas gubernamentales.

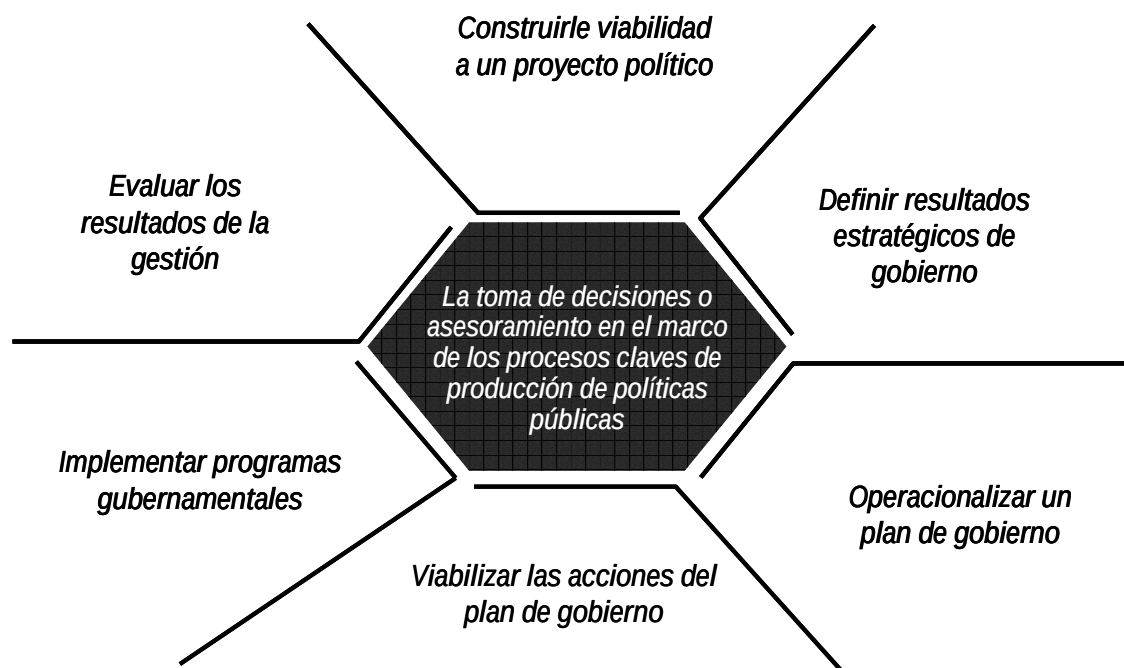
El diseño de la oferta tuvo una primera fase que consistió en el estudio de la demanda, de las necesidades de formación de la dirigencia con base en las debilidades identificadas en los procesos de toma de decisiones de gobierno³. Partiendo de este análisis, se diseñó un modelo de oferta que está centrado en las capacidades para el desempeño de la función de gobernar. Esto implica una postura epistemológica distinta respecto del acceso al conocimiento: el saber ser y el saber hacer. El “*saber ser*” supone una toma de conciencia por parte del participante en la formación de que se encuentra inmerso en un mundo político donde está forzado permanentemente a tomar decisiones que ponen en juego valores éticos. Por ejemplo, el político debe decidir entre rendir cuentas a la sociedad o no hacerlo; decidir entre generar instancias de participación o no; decidir medidas que pueden afectar regresivamente o no la distribución del ingreso, etc. En relación con el “*saber hacer*”, se trata de que el técnico-político pueda poner en juego el conocimiento adquirido en instancias concretas de su acción profesional. Para resumir, la política es saber ser y hacer, es reconocer que hay valores en juego y si bien hay un arte e intuición detrás de cada decisión, se requieren métodos para poder abordar la praxis política.

Complementariamente, la orientación metodológica adoptada es el enfoque de formación basado en competencias profesionales. Entendemos las competencias como: “Las capacidades adquiridas (conocimientos, actitudes, aptitudes, perspectivas, habilidades) mediante procesos sistemáticos de aprendizaje que posibilitan, en el marco del campo elegido, adecuados abordajes a sus problemáticas

específicas, y el manejo idóneo de procedimientos y métodos para operar eficazmente ante los requerimientos que se plantean” (Lafourcade, 1969).

El perfil destinatario de la formación es el *técnico-político*. El propósito fundamental del *técnico-político* es tomar decisiones, asesorar o incidir en los procesos clave de producción de políticas públicas. Para la formación de este actor se ha identificado un conjunto de competencias críticas: construirle viabilidad a un proyecto político, definir resultados estratégicos de gobierno, operacionalizar un plan de gobierno, viabilizar las acciones del plan de gobierno, implementar programas gubernamentales y evaluar los resultados de la gestión (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Capacidades clave del técnico-político



Fuente: CiGob-CIPPEC (2007).

Estas capacidades le deben permitir al gobernante enfrentar en una mejor condición la complejidad de los problemas de gobierno. Entendemos que estas capacidades están actuando simultáneamente (aunque con énfasis diferentes en cada momento) en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas de gobierno.

b. Marco conceptual común. El diseño del Programa toma como base conceptual las Ciencias y Métodos de Gobierno, desarrollado por el Prof. Carlos Matus. Con el fin de situar a los participantes en los conceptos básicos de esta disciplina, el Programa prevé el dictado de un módulo introductorio en el cual se analiza la médula teórica de la Teoría del Juego Social (Matus, 2000). El resto de los módulos del Programa retoman y profundizan conceptos de la disciplina que están relacionados con los temas bajo análisis.

c. Oferta modular. El diseño del Programa parte de la premisa que, debido a que no todos los participantes tienen la misma experiencia y foco de interés y desempeño, cada uno debe tener la libertad de elegir aquellos contenidos que sean de su interés. Por esta razón, los contenidos de la oferta se presentan en forma modular, y cada uno de los módulos se propone dar respuesta a los desafíos que se le presentan al gobernante en la resolución de un aspecto del gobierno (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Contenidos de la oferta

MÓDULO	PROBLEMA QUE ATIENDE...
Intervenir en la realidad social	Cómo analizar estratégicamente la realidad para tomar decisiones en la resolución de problemas de gobierno.
Diseño del proyecto ético-político	Cómo planificar y dirigir una campaña electoral moderna como instancia preparatoria para liderar un proyecto de gobierno sobre bases participativas.
Diseño de la Oficina de Gobierno	Cómo aplicar filtros de calidad a la gestión del gobernante.
Diseño de organizaciones	Cómo manejarse con el aparato público.
Comunicación y Liderazgo	Cómo implementar estrategias para el logro de resultados en los equipos de trabajo.
Presupuesto por resultados	Cómo asignar recursos a las prioridades de gobierno.
Balance Global de Gestión	Cómo monitorear la marcha del Plan de Gobierno en respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad.
Mecanismos de participación de la sociedad civil	Cómo involucrar a la sociedad civil en la políticas y programas de gobierno.
Monitoreo de problemas de la sociedad	Cómo utilizar las herramientas de indagación a beneficiarios de los programas públicos.
Explotación de información	Cómo apropiarse y utilizar información en el proceso de toma de decisiones de gobierno.

Encarar un Programa formativo como el que se propone presenta desafíos importantes. En primer lugar, se plantea la necesidad de diseñar los contenidos formativos desde un marco conceptual común basado en las Ciencias y Métodos de Gobierno. Este requisito, a su vez, plantea la complejidad de formar una masa crítica de docentes que, conociendo las temáticas específicas a formar en los participantes del Programa, estén al mismo tiempo imbuidos de los conceptos y el marco de abordaje de problemas transversales de la acción de gobierno.

Otro desafío que plantea la formación es el diseño de las actividades formativas, de tal forma que los participantes puedan acceder al replanteo y revisión de sus modelos de abordaje de la realidad a través de experiencias prácticas. El enfoque desde las capacidades contribuye a esta condición.

3. La Oficina del Gobernante como ámbito de toma de decisiones

El fortalecimiento de los dispositivos y herramientas para la toma de decisiones en la conducción política de las organizaciones exige pensar un ámbito diferenciado con el fin de fortalecer la capacidad de la Política para gobernar el proceso de producción de políticas públicas; a ese espacio lo llamaremos la Oficina del Gobernante.

Entendemos la Oficina del Gobernante (OG) como el ámbito en el cual la máxima autoridad de una organización pública desarrolla el proceso de toma de decisiones de gobierno. Es el ámbito de

soporte a la toma de decisiones de la Política, que cumple el rol primordial de otorgar direccionalidad estratégica al proceso de gobierno⁴.

La noción de Oficina del Gobernante nos permite caracterizar procesos que son comunes a actores como el Presidente de la Nación, un gobernador, un ministro, o un intendente, en tanto todos estos actores llevan adelante el gobierno de organizaciones complejas.

Los procesos de toma de decisiones que ocurren al interior de este ámbito abarcan cuestiones como la íntima reflexión del líder sobre el rumbo estratégico de su gestión en relación con el proyecto político que lo inspira; la evaluación y cálculo permanente que el dirigente realiza entre las decisiones que adopta y su impacto en el capital político que dispone; la evaluación sobre los riesgos que enfrenta en la supervivencia en el poder, y las conversaciones que tienen lugar en la reunión de Gabinete con su equipo de gestión para definir las acciones concretas.

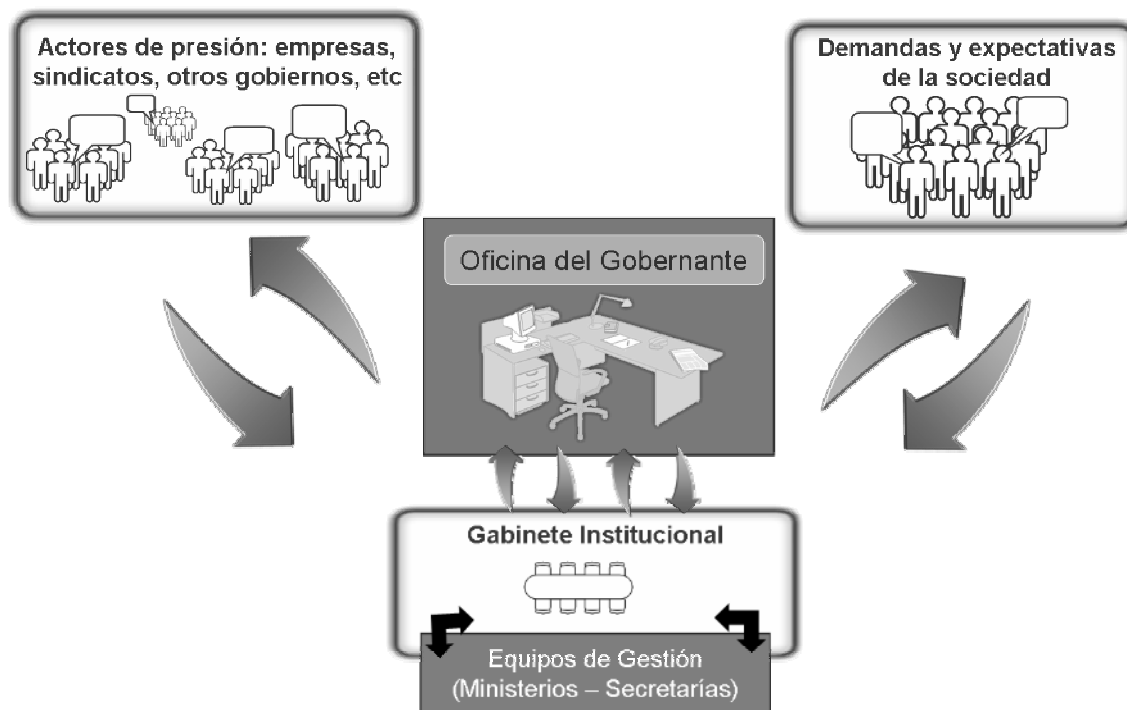
Según esta definición, la Oficina del Gobernante no tiene límites precisos desde el punto de vista físico (como por ejemplo, los definidos por el despacho del titular de la organización), sino que resume conceptualmente todos los ámbitos formales e informales en los cuales el líder de una organización procesa las decisiones de gobierno. Desde el punto de vista espacial, su definición es imprecisa, situacional, referida a las características de quien ejerce el gobierno. Lo importante no son las precisiones físicas ni formales, sino la calidad de los procesos que deben darse para que la decisión sea eficaz en términos de los resultados deseados.

El ámbito de conducción de la política no ha recibido en las últimas décadas suficiente atención ni inversiones para el fortalecimiento de sus procesos. A los efectos de diseñar las herramientas adecuadas que van a operar en este ámbito, es preciso ante todo comprender cómo es su funcionamiento.

Carlos Matus (1997) describió su funcionamiento de manera acertada: “El líder está en una jaula, aislado, prisionero de la corte complaciente que controla los accesos a su importante persona. (...) Tiene sólo un control parcial de su tiempo y de su atención. Su vida le pertenece a medias. Y si la organización del líder es deficiente, ese control de su tiempo y su privacidad es muy débil. Es un hombre acosado por las presiones y las urgencias. Tiene las mismas 24 horas que el ciudadano común, aunque acumula sobre sí los problemas más diversos, pequeños, grandes, rutinarios, nuevos y sorprendentes que afectan el colectivo social. Comparte los problemas de muchos hombres y esos hombres adquieren derechos sobre su tiempo y su vida privada. Acepta y ofrece compromisos cumplibles e incumplibles. Con esa sobrecarga de atención sobre su vida diaria, sólo capta algunos problemas, quizá los menos importantes, si ellos explotan ruidosamente y golpean por penetrar el cerco que protege el uso de su tiempo. Las *señales de alarma* del sistema político son inversamente proporcionales a la importancia de los problemas. Los problemas menores son ruidosos y molestan persistentemente, llaman de inmediato la atención del gobernante y de la prensa. En cambio, los grandes problemas ceban en silencio su bomba de tiempo. Lo que va silenciosamente mal, pasa desapercibido a pesar de su trascendencia. En cambio, los pequeños problemas se agrandan amplificados por las señales de alarma, la proclividad al inmediateismo y la superficialidad de los medios de comunicación.”

Como señala Matus, el dirigente se encuentra expuesto a múltiples actores, con demandas diferentes. Debe conducir sus equipos de gestión para llevar adelante su proyecto de gobierno con herramientas técnicas complejas; debe rendir cuentas a la sociedad sobre su gestión y dar respuesta a sus demandas; debe enfrentar la presión de grupos de interés que quieren presionar sobre el proyecto (ver Gráfico 2).

Gráfico 2
Las demandas a la Oficina del Gobernante



Fuente: CiGob-CIPPEC (2007).

Las principales deficiencias identificadas en el funcionamiento de la Oficina del Gobernante son:

- En relación con los grupos que ejercen presión sobre el gobernante:
 - la Agenda del gobernante está cargada de “problemas de menor valor”;
 - las urgencias dominan a las importancias;
 - el “afuera” impone temas, reuniones, eventos, etc.;
 - la Agenda se vuelve “reactiva” ante demandas y presiones de los actores externos.
- En relación con el procesamiento de demandas sociales:
 - se toman decisiones sin suficiente información sobre el problema a enfrentar;
 - no existe procesamiento técnico-político sobre el impacto de las decisiones;
 - débiles o inexistentes mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad;
 - débiles mecanismos de monitoreo de los problemas de la sociedad.
- En relación con la conducción de los equipos de gestión:
 - reuniones de gabinete sin reglas claras. Rara vez son reconocidas como un método eficiente en el proceso de comunicación con los equipos de gestión;
 - debilidad en la implementación de reglas de rendición de cuentas por compromisos de gestión asumidos;
 - debilidad en la comunicación del plan de gobierno.
- En relación con los procesos de toma de decisiones:
 - no existe un ámbito técnico-político de procesamiento de problemas;
 - el gobernante vive una sobrecarga de responsabilidad que atenta contra la calidad de la decisión;
 - no hay tiempo de agenda reservado para el tratamiento de temas “estratégicos”;
 - no hay tiempo para formarse; se vive en la urgencia constante.

En suma, no existen en general métodos y dispositivos, ni un ámbito sistemático y profesional de procesamiento técnico-político de problemas. Tampoco existe un sistema integrado de asesoría formal al gobernante que trabaje a partir de un método de procesamiento que valore técnico-políticamente los problemas de gobierno. Por otra parte, tendencialmente hay una ausencia de reglas dentro de la Oficina del Gobernante para decidir qué problemas tienen suficiente valor como para ser enfrentados en ese ámbito y cuáles deben ser derivados a niveles inferiores de decisión; además, prevalece la percepción en los dirigentes de que las Reuniones de Gabinete no resultan útiles como instancias de comunicación para la gestión.

Para contribuir a superar estas deficiencias, pueden introducirse dos líneas de cambio en la Oficina del Gobernante:

Primero, instalar un ámbito de procesamiento técnico-político en la Oficina del Gobernante, a través del funcionamiento de una Unidad Técnica Política (UTP) que procese los problemas que debe enfrentar el gobernante, y que cumpla las funciones siguientes: asistir al líder de la organización para establecer la Agenda de gobierno; realizar los “filtros de valor y de calidad”⁵ de la Oficina, procesando los problemas a enfrentar y evaluando las estrategias y escenarios de acción; diseñar la evaluación de la gestión y el esquema de petición y rendición de cuentas de los resultados de la organización, y asegurar el buen funcionamiento de los sistemas “soporte” de la Alta Dirección.

Segundo, instalar Sistemas de Soporte para la Alta Dirección, como los siguientes:

- *Plan Estratégico*. El sistema de planificación en la Oficina del Dirigente permite establecer los resultados estratégicos de la gestión y las operaciones para alcanzarlos. Contar con estas definiciones posibilita la instalación de la regla de la rendición de cuentas, tanto al interior de la organización, entre el gobernante y sus equipos, como entre la organización con la sociedad civil.

- *Monitoreo de problemas de la sociedad*. Su propósito es proveer al gobernante información sobre las expectativas de la sociedad acerca de los problemas que debe enfrentar en su gestión. Las herramientas de indagación social (como las encuestas, entre otras) que se utilizan de forma corriente durante el momento electoral podrían proveer información valiosa a los gobernantes al momento de configurar su proyecto de gobierno y también para la toma de decisiones cotidiana. La utilización de herramientas como encuestas, mapeo de actores sociales y sistemas de monitoreo evitaría tomar decisiones a ciegas y prevería el impacto de las decisiones sobre el capital político del dirigente.

- *Agenda Estratégica y Gabinete*. El sistema de Agenda Estratégica y Gabinete permite establecer filtros y reglas para que el dirigente organice su tiempo de trabajo a fin de asegurar que las urgencias no controlen su agenda en detrimento de las importancias. Las reglas de Gabinete permiten establecer las reuniones del dirigente con su equipo de gestión, en tanto ámbito para la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos de gestión.

- *Sistema de Evaluación*. La existencia de un sistema de planificación permite a su vez instalar en la Oficina del Gobernante un sistema de indicadores clave para el monitoreo de la gestión y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco estratégico de la gestión.

4. A modo de conclusión: la rendición de cuentas como sistema clave

Un sistema se define como un conjunto de reglas o principios acerca de una materia racionalmente enlazados entre sí. Podemos entender el conjunto de los procesos decisorios que tienen lugar en la Oficina del Gobernante como el sistema que define la calidad de funcionamiento de este ámbito.

La teoría de sistemas postula que el nivel de calidad de funcionamiento del conjunto estará dado por aquel en el que opera el componente más débil, ya que al estar interrelacionados y condicionarse entre sí, un componente que opera débilmente traccionará al resto a funcionar con menor calidad. Esto implica que, si en la Oficina del Gobernante uno de los procesos de decisión opera con baja calidad, impactará sobre la calidad de la toma de decisiones de la Oficina como un todo.

Carlos Matus (1997), en su libro *Los tres cinturones de gobierno*, señala que las reglas básicas del juego macroorganizativo conforman, en el plano de las acumulaciones o capacidades de producción de cada institución, un *triángulo de hierro* compuesto por tres sistemas clave:

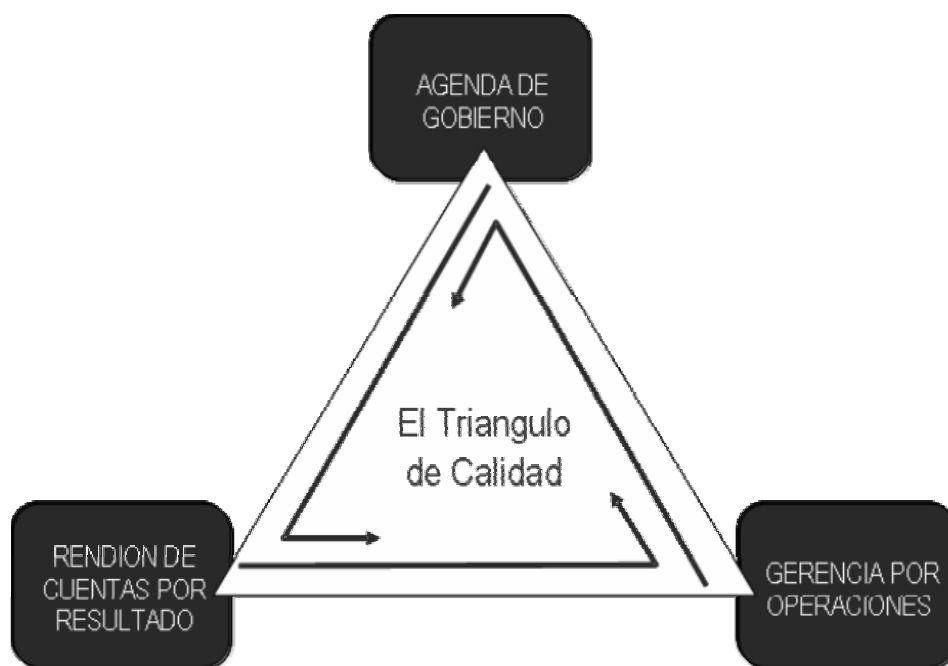
a) formación de la *agenda del dirigente*, que asigna el uso del tiempo y fija el foco de atención en quién dirige;

b) *petición y prestación de cuentas por desempeño*, que evalúa, valora, premia y castiga los resultados de la gestión y el esfuerzo por alcanzarlos; y

c) *gerencia por operaciones*, que determina el estilo creativo o rutinario de la gestión diaria de la organización, en sus extremos de innovación o decadencia.

El triángulo de hierro señala una cuestión muy importante: el dirigente conduce según cuáles sean los problemas que entran en su foco de atención, y actúa con la calidad que le exige la evaluación por desempeño. El sistema de agenda orienta o desorienta y concentra o dispersa la acción diaria. La evaluación por desempeño crea responsabilidad o irresponsabilidad, con lo cual valora o deprecia la calidad, la eficiencia, la eficacia y la innovación. La gerencia diaria no puede estar fuera del espacio (bajo o alto) de atención y responsabilidad que le exigen los otros dos sistemas (ver Gráfico 3).

Gráfico 3
El triángulo de calidad de la gestión



Fuente: Matus (1997).

Estos tres sistemas determinan y dominan la calidad de la gestión de la maquinaria organizativa. Si no hay evaluación por desempeño, no importa la calidad de los sistemas, sólo importa su coherencia. Cuando el juego es de *baja responsabilidad* se hace exigente con la coherencia y negligente con la calidad. Cuando no hay evaluación por desempeño se produce coherencia mediocre mediante un movimiento de nivelación *hacia abajo*, hasta lograr la compatibilidad que exige el sistema de más baja calidad del triángulo de hierro. Por el contrario, se genera coherencia de alta calidad cuando hay evaluación sistemática por desempeño, lo que, en ese caso, nivela *hacia arriba* hasta igualar la calidad del sistema más potente.

El sistema de petición y prestación de cuentas determina y domina el triángulo de hierro. Es el sistema rector del triángulo. Es el punto de referencia para la verificación de la coherencia en relación con cualquier innovación en los sistemas de alta dirección.

La primera instancia de coherencia la ejerce *hacia adentro*, en relación con los otros dos vértices del triángulo: el sistema de agenda y el sistema de gerencia. La calidad y exigencias de ambos no pueden exceder los límites operacionales del sistema de cobranza de cuentas por desempeño. Una agenda donde sólo entran las urgencias y nunca las importancias, es perfectamente compatible con la ausencia de evaluación por desempeño. Lo mismo ocurre con un sistema de gerencia rutinario, sin creatividad ni esfuerzo por alcanzar resultados. El sistema de cobranza de cuentas por desempeño crea o impide, en caso de no existir, la *demanda* por prácticas de trabajo innovadoras y de calidad. Por consiguiente, la calidad de la evaluación por desempeño determina la calidad del triángulo de hierro.

La conclusión obvia de esta propuesta teórica es la siguiente. Existe una relación muy estrecha entre las reglas de responsabilidad, el sistema de petición y rendición de cuentas y la calidad de gestión.

Esta regla se aplica tanto al interior de la Oficina del Gobernante y de la organización estatal como entre éstas y su entorno. Así como en la organización pública la rendición de cuentas a la máxima conducción del gobierno arrastra al resto de los sistemas hacia mayores niveles de calidad, la demanda de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil eleva la calidad de los resultados de las políticas públicas.

Este último aspecto es central para situar esta propuesta de fortalecimiento de la Oficina del Gobernante en el marco del debate sobre la demanda de mayor calidad institucional de nuestros gobiernos. En este sentido, el concepto del “triángulo de calidad” de gobierno y la importancia de la “rendición de cuentas” como eje rector que propulsa al conjunto del sistema hacia mayores niveles de calidad, puede aplicarse para pensar los caminos a recorrer en un proceso de mejora de la calidad institucional.

Alcanzar acuerdos conjuntos que permitan el establecimiento de reglas de responsabilidad y sistemas de petición y rendición de cuentas representa un desafío clave en la relación de coordinación y control existente entre el poder legislativo y el ejecutivo para aumentar la calidad del sistema republicano en su conjunto.

El mismo desafío se presenta en relación con la participación de la sociedad civil en el proceso de gobierno. Pasar de una democracia “representativa”, donde la participación ciudadana se limita al acto electoral, a una democracia “participativa”, donde las demandas de la sociedad cuentan con canales estables de expresión y petición de cuentas a sus gobernantes, también permitiría elevar la calidad del proceso de producción de políticas públicas.

Avanzar en estos otros planos del fortalecimiento de la Política, aunque exceden el alcance del presente documento, es clave a la hora de pensar las estrategias a implementar para alcanzar una mayor calidad de nuestros gobiernos. El fin último es encontrar los caminos y herramientas que nos permitan fortalecer la Política y la democracia en su capacidad de dar respuesta a los complejos y urgentes problemas que enfrentan las personas que viven en nuestra región.

Notas

¹ La *capacidad de gobierno* se la debe entender en relación con el concepto de “gobernar”, propuesto por Matus (1997), quien sostiene que “...Gobernar [...] exige articular tres variables: a) el *proyecto de gobierno*; b) la *capacidad de gobierno*; y c) la *governabilidad del sistema*. Específicamente, se entiende a la capacidad de gobierno como la capacidad de conducción o dirección que se acumula en la *persona* del líder, en su *equipo de gobierno* y en la *organización* que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de *pericia* para realizar un proyecto”.

² La Ciudad del Saber es un complejo internacional para la educación, la investigación y la innovación, organizado para promover y facilitar la sinergia entre universidades, centros de investigación científica, empresas de la nueva economía y organismos internacionales. El complejo está a cargo de la Fundación Ciudad del Saber, una organización privada sin fines de lucro creada en 1995, cuya Junta de Síndicos está integrada por representantes de los sectores académico, empresarial, laboral, legislativo y gubernamental. La misión de la Fundación Ciudad del Saber es garantizar el desarrollo de la Ciudad del Saber como un espacio donde se promueve la sinergia entre sus componentes. (<http://www.cdspanama.org/>).

³ Para identificar tales necesidades, se llevó adelante una Encuesta a la Alta Dirección Política, consistente en un proyecto de indagación sobre las prácticas de trabajo de la dirigencia de gobierno. Ver CiGob-CIPPEC (2007).

⁴ Desde una visión sistémica de la gestión de gobierno, para lograr una gestión de calidad, un gobierno debe garantizar el funcionamiento integrado de cuatro funciones básicas: i) la direccionalidad estratégica, que a través de la definición de una matriz de resultados estratégicos brinda la orientación del Plan de Gobierno; ii) la operacionalización y los sistemas de administración de recursos reales y financieros, que proveen las reglas y procedimientos para la administración de los recursos; iii) las reglas para la organización y gestión del aparato público, que proveen los principios básicos de diseño organizativo y acuerdos de gestión para alcanzar los resultados del Plan de Gobierno; y iv) el sistema de control y monitoreo de la gestión, que provee a la conducción reportes sobre el cumplimiento del Plan de Gobierno. Estas cuatro funciones críticas permiten orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el Plan de Gobierno (Babino, 2004).

⁵ Filtros de valor: son aquellos que impiden que lleguen a la decisión del gobernante cuestiones que pueden ser resueltas en niveles inferiores. Impiden que problemas importantes se desvíen a niveles inferiores.

Filtros de calidad: son aquellos que le dan procesamiento tecnopolítico a los problemas que han ingresado a la Oficina de Gobierno antes que lleguen a la toma de decisiones del gobernante. Le brindan soporte a la toma de decisiones evitando la improvisación y la ceguera situacional.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (2000), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3. ed.
- Babino, Luis (2004), "La planificación como función de la gestión de gobierno", en *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, Buenos Aires. XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público, Villa Carlos Paz, Córdoba, octubre.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996), De la administración pública burocrática a la gerencial, Brasília, <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95espanh.pdf>.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier, Leonardo; Oszlak, Oscar; y Przeworski, Adam (2004), *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- CiGob-CIPPEC (2007), "Documento de conclusiones de la Encuesta a la Alta Dirección Política", Buenos Aires, Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno; Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento. Proyecto de Indagación sobre Prácticas de Trabajo de la Dirigencia de Gobierno, <http://www.cigob.org.ar>.
- Dror, Yehezkel (1996), "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina", documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre.
- _____ (por publicar), Escuela para dirigentes, en *Las bases sistémicas de formulación de políticas en los 90's*, Kenyon B. De Greene (ed.).

- Echebarría, Koldo; Subirats, Joan; Longo, Francisco; Zapico, Eduardo; Babino, Luis; Dequino, Diego; Hintze, Jorge; Pacheco, Regina; Oszlak, Oscar; Motta, Paulo Roberto; y Bandeira, Mariana Lima (2005), *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Huertas B., Franco (2006), *Planificar para gobernar: el método PES. Entrevista a Carlos Matus*, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Matanza; Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno; Fundación Altadir. 2. ed.
- Lafourcade, Pedro D. (1969), *Evaluación de los aprendizajes*, Buenos Aires, Kapelusz.
- Lahera P., Eugenio (2006), “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, Caracas.
- Lindblom, Charles (1999), *Democracia y sistema de mercado*, México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- Matus, Carlos (1994), *Adiós, señor presidente*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- _____ (1997), *El líder sin Estado Mayor*, La Paz, Fondo Editorial Altadir.
- _____ (1998), *Los tres cinturones del gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.
- _____ (2000), *Teoría del juego social*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- Moura, Aristogiton; Strategia Consultores; y Fundación Altadir (2007), *Acompanhamento e reforço do Sistema de Suporte a Tomada de Decisões: elementos para o desenho da Sala de Governo*, Belem, abril, mimeo.
- PNUD (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, PNUD, <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>.
- Russell, Ackoff (1981), *El arte de resolver problemas*, México, Limusa.
- Serra Martín, Albert (2005) “La gestión transversal: expectativas y resultados”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas.
- Serra Martín, Albert; Cunill Grau, Nuria (coord.); y García López, Roberto (coord.) (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Caracas, CLAD (Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 11). Proyecto “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en las Organizaciones Públicas, 2006-2007”, CLAD, BID.
- Tavares, Martus y Berretta, Nora (2006), *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), Diálogo Regional de Política*, mimeo.

La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México*

Rafael Martínez Puón

Introducción

El año 2008 representa, en el marco de las reformas administrativas más sobresalientes llevadas a cabo en México, el quinto año de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera¹ en la Administración Pública Federal, del 10 de abril de 2003, y el cuarto año de su implementación, a través de su reglamento respectivo, publicado el 2 de abril de 2004. Cabe destacar que todo este proceso se ha caracterizado por un permanente aprendizaje de los actores involucrados. Sobre todo teniendo en cuenta que México se involucraba por primera vez, y de manera formal, en la experiencia de profesionalizar su administración pública a nivel federal, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, que ya tenían antecedentes al respecto. Hasta antes de esa fecha existían algunas experiencias aisladas que se adelantaron en este tema de la profesionalización, como la de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral), la Procuraduría Agraria (Servicio Profesional Agrario)² (Haro Belchez, 2000; Pardo, 1999), e incluso algunas legislaciones de los estados -no olvidemos que se está hablando de un sistema federal-, como la del Distrito Federal (2002), Aguascalientes (2002), entre otros; pero a nivel de burocracia central, la experiencia sustentada en la publicación de una ley y en el ejercicio de la misma, era inédita en el país. Caso curioso y extraño en la región, si se parte de reconocer que un país como México, dado su tamaño y fuerza económica, no deja de ser, junto con otros países como Chile, Argentina y Brasil, un referente importante.

En la experiencia mexicana, los cambios que se han dado en todo este proceso de aprendizaje han sido vertiginosos. Entre ellos destaca la expedición, el 6 de septiembre de 2007, de un nuevo reglamento de la Ley, que anuncia una fisonomía renovada del servicio profesional de carrera.

Es importante señalar lo difícil que es realizar un balance objetivo de lo que ha venido sucediendo durante estos años acerca del desempeño del servicio profesional de carrera. Hay muchas voces encontradas al respecto, que van desde el sector académico hasta lo que dicta la prensa todos los días. Desafortunadamente, la mayoría de las opiniones han estado más inclinadas a la crítica negativa (algunas con justa razón)³. Sin embargo, se tiene que reconocer que dichas opiniones buscan cada vez más una posición objetiva frente al “triunfalismo exacerbado” que contenía el discurso de las autoridades del sexenio pasado, y que dieron lugar precisamente a críticas extremas. Cuando hablamos de posiciones objetivas, nos referimos principalmente a críticas sustentadas en el análisis de datos y no precisamente al uso exclusivo de percepciones. En fin, nos parece que entre las historias de éxito (dadas sobre todo por el discurso oficial gubernamental) y las historias de fracaso (dadas por un sector del mundo académico y por el periodismo), hay que buscar un punto medio que proporcione una visión seria y vasta sobre este asunto.

Este artículo pretende proponer una visión que se ubique fuera de esos dos extremos para llegar a una aproximación de lo que ha venido sucediendo con el servicio profesional de carrera y hacia dónde se dirige, a partir del análisis de datos dados por diagnósticos, estudios y recomendaciones sobre su desempeño. Además intenta advertir sobre posibles riesgos de la nueva reforma y los retos a futuro. Todo ello, teniendo como marco teórico-conceptual de referencia los diversos estudios que se han venido desarrollando en torno a la función pública comparada, así como su evolución y tendencias de cambio⁴. De igual manera, las preguntas por contestar en este trabajo, en una suerte de hipótesis, juegan en torno a saber: ¿era necesaria la reciente reforma al servicio profesional de carrera, y qué tanto satisface intereses político-partidistas? ¿Cuáles han sido los obstáculos más importantes que el servicio profesional de carrera ha enfrentado y cómo han podido superarse? ¿Cuáles son los nuevos retos del

* Recibido: 01-09-2008. Aceptado: 27-09-2008.

servicio profesional de carrera a la luz de los cambios recientes y hacia dónde se dirige? El documento se encuentra dividido en los siguientes puntos: 1) ¿Qué es el servicio profesional de carrera?; 2) Un balance necesario; 3) El contenido de la reforma; 4) Riesgos y retos potenciales; y 5) Conclusiones.

1. ¿Qué es el servicio profesional de carrera?

El servicio profesional de carrera en México surge en una coyuntura dada por las circunstancias de alternancia político-partidista a partir del año 2000. Después de muchos años en los que el gobierno federal fue presidido por el Partido Revolucionario Institucional, PRI, el cambio en los poderes públicos que se registra en el año 2000 con la llegada del Partido Acción Nacional, PAN, a la primera magistratura, crea las condiciones para que el servicio civil o profesional de carrera o de la función pública cobre relevancia y sea puesto en la agenda de las reformas políticas y administrativas por llevar a cabo⁵.

Es preciso destacar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es producto de dos iniciativas de ley: la iniciativa presentada por el PRI en octubre de 2000, denominada Ley Federal del Servicio Público Profesional, y la iniciativa presentada por el PAN en abril de 2002. En este proceso no quiso quedar fuera la tercera fuerza política más importante del país como lo es el Partido de la Revolución Democrática, PRD, con otra iniciativa denominada Ley Federal del Servicio Público de Carrera, presentada también en el año 2002, que si bien no aportó contenido a la Ley definitiva, sí fue útil para fortalecer y legitimar el trabajo realizado. Por tanto, el hecho de que la Ley final haya provenido de dos partidos distintos, y del propio Poder Legislativo, le otorgó a ésta una fuerza inusitada.

La Ley fue aprobada en dos períodos distintos: el 24 de octubre de 2002 por la Cámara de Senadores, con 93 votos a favor y 0 en contra, y el 25 de marzo de 2003 por la Cámara de Diputados, con 374 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones. Como el dictamen de Ley sufrió modificaciones, fue devuelta a la Cámara de Senadores. En efecto, la Cámara de Diputados realizó tres modificaciones a la minuta del Senado -relativas a la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en los aspectos presupuestarios de la aprobación de estructuras orgánicas; el período de transición para que los servidores públicos sean considerados como de carrera; y la promoción de políticas de gobierno electrónico por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP)-, las que fueron aprobadas por el Senado el 3 de abril de 2003 -con 96 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. El decreto lo firmó el Presidente de la República el 9 de abril, siendo publicada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 (Martínez Puón, 2005). Sin embargo, su implementación comenzó un año después con la expedición de su reglamento respectivo.

Cabe destacar que, dentro de todo este proceso de aprobación y publicación de la Ley, el trabajo realizado por la Presidencia de la República y la Secretaría de la Función Pública fue fundamental en cuanto a cabildeo y convencimiento a los distintos grupos parlamentarios, medios académicos y opinión pública. Respecto a la participación de la sociedad civil, en palabras de Méndez (2008), habría que resaltar el papel realizado por la Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público A. C., compuesta por académicos, especialistas y servidores públicos, que fungió como bisagra en toda esta labor de convencimiento y socialización del servicio profesional de carrera, a través de la realización de foros, paneles, entrevistas con medios y publicación de documentos⁶. Sin duda, un acierto en la aprobación de la Ley fue el hecho de haberse propuesto en los dos primeros años de gobierno (Guerrero Amparán, 1998), lo cual evitó suspicacias que hubieran derivado en resistencias y retrasos, como suele suceder con leyes de esta naturaleza que de alguna manera afectan el *statu quo* de los políticos, sobre todo de los que potencialmente pueden asumir el relevo en el poder.

En relación con la funcionalidad de la Ley, el servicio profesional de carrera tiene como ámbito de aplicación a la Administración Pública Federal centralizada, esto es únicamente secretarías o ministerios (14) junto con sus órganos desconcentrados (69), quedando excluida la Administración

Pública Federal paraestatal y algunas secretarías de la propia administración central que tienen que ver con seguridad nacional, seguridad pública, maestros, médicos y el servicio exterior. La Ley está dirigida a cargos de director general, director general adjunto, director de área, subdirector, jefe de departamento y a puestos de enlace, que cubren un total de 36.690 puestos de un total de 690.000 de la Administración Pública Federal centralizada⁷. Quedan fuera los puestos superiores y que corresponden a designación política (secretarios, subsecretarios y titulares de unidad), y los que están por debajo, que corresponden a puestos operativos o sindicalizados.

La organización y operación del servicio profesional de carrera está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, SFP, junto con Comités Técnicos de Profesionalización *ad hoc* creados en cada una de las secretarías. A éstos se les dio la atribución de seleccionar y operar los instrumentos específicos del servicio, mientras que a la Secretaría de la Función Pública, la de establecer la normativa general, promover el servicio a través de estrategias de cambio cultural, además de supervisar, y, en caso de detectar desviaciones significativas, corregir la operación. Se creó dentro de esta Secretaría una entidad experta: la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal URHyPAPF, como responsable directa de la implementación del servicio (Méndez, 2008).

De manera complementaria a estos órganos, existe un Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera, que sesiona periódicamente y al que se le informa, consulta y rinde cuentas de lo realizado. Está compuesto por los titulares y oficiales mayores de los órganos sujetos a la Ley, y por los sectores académico, privado y social. Este Consejo está presidido por el secretario de la Función Pública, y su secretario técnico es el titular de la URHyPAPF. Es un órgano *supra*, que vigila el funcionamiento, sin llegar a realizar funciones operativas.

Es importante apuntar que, tal como estaba definido este primer esquema, daba la impresión que desde un inicio el sistema operaría de manera descentralizada por parte de los órganos sujetos a la Ley (de acuerdo con el espíritu que dictaba la propia Ley), bajo la supervisión de la SFP. La realidad es que esto no fue así. Todo lo contrario; lo que prevaleció fue un esquema centralizado que con los años comenzó a mostrar serias deficiencias y se convirtió en un problema, que se tratará más adelante.

El sistema del servicio profesional de carrera (SPC) se compone de siete subsistemas: de planeación de recursos humanos, de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades, de evaluación del desempeño, de separación, y de control y evaluación (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

Subsistemas del SPC



Los subsistemas desarrollan los siguientes objetivos y actividades:

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determina, en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones. En este subsistema se ubica el Registro Único del Servicio Profesional (RUSP), que constituye el padrón de información de los servidores públicos, no sólo del servicio profesional de carrera sino de toda la Administración Pública Federal.

Subsistema de Ingreso. Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema. En este subsistema destaca el diseño de trabajaen.gob.mx como el portal de acceso a los puestos vacantes del servicio profesional de carrera. Este sistema realiza la actividad de reclutamiento de manera automática. En el proceso de ingreso existen dos procesos diferenciados: uno para aspirantes externos y otro para internos, que operan simultáneamente. El primero, para aspirantes externos, está basado estrictamente en las convocatorias de concursos para ocupar puestos vacantes⁸. El segundo, para aspirantes internos, si bien también procede el concurso, especialmente se establece un proceso de certificación consistente en el cumplimiento de los siguientes requisitos: certificación de tres capacidades gerenciales y dos capacidades técnicas (preestablecidas en el perfil del puesto), evaluación del desempeño anual 2005, y aprobación del Curso de Introducción a la Administración Pública Federal.

Subsistema de Desarrollo Profesional. Contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos, así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema.

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir: a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en la que labora y de la Administración Pública Federal en su conjunto; b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia; y e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. En este subsistema sobresale, por el lado de la capacitación, la puesta en marcha desde un inicio de [@campusmexico](http://campusmexico.mx), que es un portal de capacitación en línea -que agrupa a 17 instituciones educativas tanto nacionales e internacionales-, y que capacita al personal con base en la definición de sus capacidades o competencias gerenciales descritas en el perfil del puesto (son cinco las capacidades gerenciales seleccionadas para todos los puestos: liderazgo, trabajo en equipo, negociación, visión estratégica y orientación a resultados). Por el lado de la certificación se destaca la de las capacidades gerenciales, así como la de las capacidades técnicas tanto específicas como transversales, ya sea para que el servidor público en funciones pueda ser servidor profesional de carrera, o si ya lo es, pueda certificar sus capacidades por un período de cinco años.

Subsistema de Evaluación del Desempeño. Establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como para garantizar la estabilidad laboral. Se llevan a cabo dos evaluaciones al año: una semestral y otra anual, principalmente a través del cumplimiento de metas individuales ligadas a metas colectivas e institucionales, las que se acuerdan previamente entre evaluado y evaluador.

Subsistema de Separación. Atiende los casos y supuestos mediante los que un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Subsistema de Control y Evaluación. Diseña y opera los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del sistema. En este subsistema se diseña el Programa Especial del Servicio Profesional de Carrera (cuenta con dos ediciones: 2004-2006 y 2007-2012) como política pública rectora del servicio profesional de carrera, y que regula los Programas

Operativos Anuales del Servicio Profesional de Carrera en los que se determinan las metas y objetivos a alcanzar por cada una de las dependencias.

Para el funcionamiento de cada uno de estos subsistemas, y derivadas de la Ley pero principalmente del reglamento que determinaba su operación, se emitieron en los primeros tres años un total de 35 disposiciones calificadas como normas de tercer nivel (lineamientos, guías, manuales, etc.) que indicaban los distintos procedimientos de aplicación. Con el nuevo reglamento, tales disposiciones han quedado abrogadas y la idea es contar con nuevos lineamientos de operación para tales subsistemas. Todo esto en cuanto al aspecto jurídico.

En cuanto al aspecto tecnológico, una de las características sobresalientes del servicio profesional de carrera mexicano ha sido el uso intensivo de tecnologías de la información. Al respecto, prácticamente casi toda la información se encuentra informatizada. El esfuerzo realizado apunta, en primer lugar, a que las bases de datos de todos los subsistemas estén unidas y que sean administradas por un solo sistema, cuyo nombre es RH NET, que es un administrador informático de recursos humanos. Este administrador, si bien al inicio presentó muchos problemas, avanza hacia su normalización tanto en su uso como en su funcionamiento, y se espera que finalmente pueda funcionar al cien por ciento.

En su conjunto, el servicio profesional de carrera, como modelo de gestión de recursos humanos, preponderantemente es un servicio civil de empleo o modelo de estructura pública abierta (Ramírez y Salvador, 2005) que, entre algunas de sus características, se destaca por dos: no hay carrera administrativa como tal, y toda vacante se pone a concurso; por lo tanto, no hay un sistema de promociones y de movilidad como tal. El nuevo reglamento le da un giro al sistema, que se explicará más adelante.

En la Tabla 1 se describen los resultados alcanzados en algunos de los subsistemas más representativos durante el período comprendido entre abril de 2004 (fecha de arranque de la implementación) y julio de 2008.

Tabla 1
Resultados del Servicio Profesional de Carrera (2004 a julio de 2008)

Subsistema de planeación de recursos humanos	100% de las estructuras registradas y 100% de los puestos descritos sujetos a la Ley, aunque año a año continúan las dependencias actualizando sus estructuras.
Subsistema de ingreso	14.818 concursos realizados de los cuales ha habido 6.977 ganadores, pero con un 35,59% (5.277) de concursos desiertos (esta cifra ha comenzado a disminuir gradualmente). El resto de la cifra se refiere a concursos que se encuentran en proceso.
Subsistema de desarrollo profesional	Este subsistema como tal adquirirá especial relevancia de acuerdo con el nuevo reglamento, por el tema de la movilidad, promociones y sistema de puntos.
Subsistema de capacitación y certificación de capacidades	Más de 100.000 personas capacitadas a través de @campus México. Más de dos cursos por persona. 2.100 personas certificadas (miembros del servicio profesional de carrera) que han cubierto los siete requisitos para ello. Dicha cifra representa el 7,33% de un total de 36.690.
Subsistema de evaluación del desempeño	Seis evaluaciones del desempeño: 2005 y 2006 (2), 2007 (2), 2008 (1), con un promedio de 34.374 servidores públicos evaluados.
Subsistema de separación	Más de 1.000 personas separadas del servicio profesional de carrera.
Inconformidades	697 inconformidades por parte de particulares en cuanto a detección de irregularidades en los procesos de selección y en relación con los demás subsistemas.

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública (2008).

Por supuesto que estas cifras, cuantitativamente hablando, no demuestran del todo los problemas intrínsecos que presenta el servicio profesional y que dieron lugar a pensar en una profunda reforma, lo cual se analizará en el siguiente apartado.

2. Un balance necesario

El 2007 fue un año significativo para el servicio profesional de carrera por dos grandes razones: primero, por haber ocurrido por primera vez un cambio de gobierno que abría, entre otras cuestiones, la posibilidad real de que esta figura fuera alterada en su funcionamiento, incluso la abrogación de la Ley, independientemente de que el partido de gobierno fuera el mismo del sexenio previo, situación que no sucedió. La otra razón, tal como se señaló en un principio, es que a través de una especie de “corte de carta” derivado de un análisis profundo del funcionamiento del servicio profesional de carrera -tanto de las propias autoridades responsables como de agentes externos-, se presenta la primera gran reforma a través de un nuevo reglamento que recoge las inquietudes y preocupaciones de final de sexenio y propuestas para el nuevo sexenio.

Si bien es cierto que la Ley y el sistema como tal no perecieron al comienzo de 2007, existía la inquietud de que algo tenía que cambiar ya que el funcionamiento en los tres primeros años (si se toma el 2004 como el inicio) había dejado mucho que desear. Y las voces de alerta estaban a la orden del día, en principio, las de los propios aspirantes a formar parte del sistema, las de las autoridades responsables de la implementación, y las de los medios académicos y de comunicación. Además, las de los resultados de las auditorías, concretamente, de los datos provenientes de la Auditoría Superior de la Federación (2007) (órgano de fiscalización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo), que arrojaron la cifra de 38 observaciones que derivaron en 25 recomendaciones sobre el funcionamiento del servicio profesional y sus diferentes líneas de trabajo. Adicionalmente, se realizó una encuesta con los titulares de los órganos de administración de las secretarías o ministerios, llamados Oficiales Mayores, junto con sus Directores Generales de Recursos Humanos, y se recibieron sus sugerencias y propuestas de cambio, así como las recomendaciones del sector académico, concretamente del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), sobre los diferentes aspectos y problemas del sistema.

A continuación se exponen algunos planteamientos transformados en recomendaciones realizadas para mejorar el desempeño del servicio profesional de carrera. Entre éstas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2007) propuso las siguientes:

- Aplicar los principios rectores del SPC (legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género) a través de un programa anual y de mediano plazo.
- Crear metas sobre las bases jurídicas del SPC que señalen su nivel de flexibilidad, descentralización, gradualidad y eficiencia.
- Elaborar y emitir la normativa faltante, así como la expedición de manuales de organización y procedimientos.

De manera particular para ciertos subsistemas, se formularon las recomendaciones que se exponen en la Tabla 2.

Tabla 2
Recomendaciones de la ASF para algunos de los subsistemas

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	Subsistema de Ingreso
· Mejorar el uso de tecnologías de la información en la automatización de registro de estructuras. · Concluir la actualización del Catálogo de Puestos. · Mejorar el sistema de control de información del Registro Único del Servicio Público Profesional y ampliarla a otros rubros (certificación de capacidades, planes de carrera, historia laboral, promociones, resultados de evaluaciones del desempeño, licencias, etc.). · Identificar en el Registro Único del Servicio Público Profesional a servidores públicos de carrera como candidatos para ocupar vacantes de distinto perfil con base en el principio de competencia por mérito.	· Establecer mecanismos de control para identificar plazas vacantes para que se sometan a concursos. · Verificar la legalidad de los documentos entregados por los ganadores de los concursos. · Atender las inconformidades y recursos de revocación dentro de los plazos establecidos. · Definir criterios para los Comités Técnicos de Profesionalización para la selección de ganadores en los concursos. · Modificar las reglas de descarte en los procesos de selección para los puestos de DG y DGA, e intervención de los Órganos Internos de Control (entidades que tienen a su cargo la fiscalización interna de la Administración Pública) en donde se detectaran anomalías e irregularidades.
Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	Subsistema de Control y Evaluación
· Verificar la calidad de los cursos de capacitación de @campus. · Promover que las dependencias y órganos desconcentrados elaboren sus Programas Operativos Anuales (PAC) de acuerdo con las necesidades y metas de sus servidores públicos. · Construir indicadores de evaluación sobre la capacitación recibida por parte de los servidores públicos. · Vincular la capacitación con la certificación de capacidades.	· Construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC. · Verificar el real funcionamiento del SPC con base en lo alcanzado en los indicadores del Programa Anual y de mediano plazo.

Fuente: elaboración propia.

En relación con las recomendaciones realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), una primera gran fotografía realizada (importante porque establecía la percepción en ese entonces de la situación) identificaba problemas convertidos en las siguientes recomendaciones:

Generales

- Cumplir con la aplicación de la Ley.
- Formar un grupo de expertos que participe en la reforma del SPC.
- Llamar con carácter urgente al Consejo Consultivo para acordar medidas de emergencia.
- Concluir el proceso de nombramientos para aquellos servidores públicos que ya cumplieron con su proceso de certificación.
- Finalizar los concursos que se iniciaron en el año 2006.
- Modificar el reglamento de la Ley.

Particulares

- Depurar el proceso de reclutamiento y selección a través de la eliminación del catálogo de carreras profesionales de trabajan.gob.mx.

- Utilizar como referencia y no como filtro el examen de valores, y revisar la pertinencia de las pruebas gerenciales.
- Evitar el mayor número de concursos desiertos.
- Frenar la utilización indiscriminada del artículo 34 (utilizado para ocupar puestos de manera temporal y sin concurso previo por situaciones de fuerza mayor o de necesaria ocupación).
- Descentralizar en las dependencias del Servicio Profesional de Carrera la operación del subsistema de ingreso.
- Clasificar de forma precisa los puestos que conforman el Servicio Profesional de Carrera.
- Revisar con profundidad el subsistema de evaluación del desempeño, sobre todo en su validez empírica.
- Unir capacitación con certificación de capacidades.
- Dar mayor peso a las capacidades técnicas asociadas a los puestos, en detrimento de las gerenciales.
- Fortalecer el sistema de formación tanto en aspectos técnicos de valores, y en relación con el conocimiento de la Administración Pública Federal.

De esta primera fotografía, se estableció un Convenio de Colaboración Institucional entre el CIDE y la SFP, que marcó una agenda de reuniones de trabajo entre un grupo de expertos conformado por ambas instituciones. El resultado final fue la producción de tres tomos de análisis y recomendaciones redactados por el CIDE, cuyo trabajo fue la base para la realización del nuevo reglamento, que al final fue redactado por el grupo de expertos de la SFP. Esta información es pública y se encuentra disponible en la página de la SFP, www.funcionpublica.gob.mx, en el icono de SPC/operarios/biblioteca.

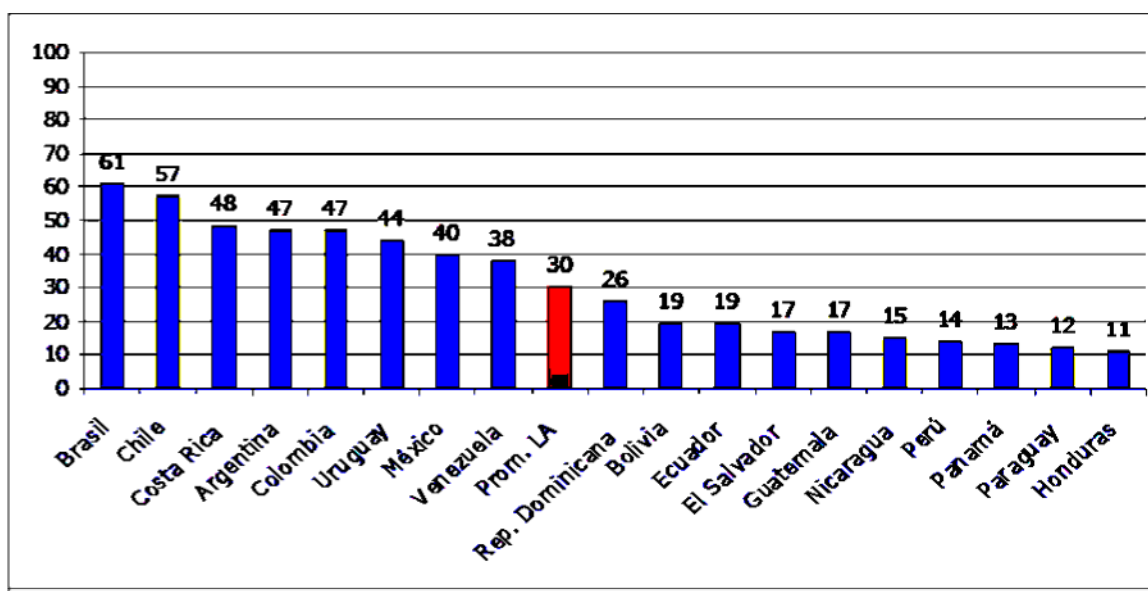
Por otro lado, se realizó una encuesta a los Oficiales Mayores y a los responsables de las áreas de Recursos Humanos, quienes solicitaban, a través del análisis de información, lo siguiente:

- Mayor movilidad de servidores públicos (de libre designación y de carrera) internamente y entre secretarías.
- Reducir los tiempos para autorizar estructuras organizacionales y una mayor coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ésta última, como responsable de la aprobación presupuestal.
- Privilegiar la experiencia como criterio de selección adicional al de conocimiento.
- Modificar los tiempos de exámenes, los tipos y la revisión de sus contenidos.
- Mejorar la calidad de los candidatos.
- Mayor descentralización de la operación con su debido control, permitiendo a los Oficiales Mayores autorizar estructuras, clasificar puestos (de libre designación, de carrera, etc.) y aplicar sus propios exámenes.
- Incrementar el período de ocupación por el artículo 34.
- Clarificar los criterios de separación.
- Fomentar la permanencia de los ganadores de concursos.
- Privilegiar a candidatos internos en los concursos.
- Vincular capacitación con exámenes.
- Corregir operación de RHnet.

Por último, como información complementaria está el contenido del informe sobre la situación del servicio civil en América Latina 2006, de 18 países latinoamericanos, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este informe ubica a México (en ese entonces a dos años de funcionamiento de su servicio profesional de carrera) en una posición intermedia, detrás de países identificados en el primer grupo como Brasil, Chile y Costa Rica (ver Gráfico 2).

Gráfico 2

Índice de Capacidad Funcional



Fuente: Echebarría (2006).

Al respecto, conviene señalar que si bien la información y las recomendaciones y propuestas sobre el caso particular de México no tuvieron una influencia directa en el diseño de los contenidos de la reforma, sí hubo coincidencias en algunas de sus líneas; incluso ciertas recomendaciones quedan reservadas para ser utilizadas en el futuro (por ejemplo, la relacionada con el blindaje constitucional). A continuación se citan algunas de ellas pertenecientes al informe (Echebarría, 2006):

“La primera propuesta es poder concluir con la revisión de las estructuras organizacionales. Para avanzar en la dinámica de la administración de personal, se debe contar con un panorama preciso del número de puestos y sus niveles jerárquicos. Segundo, se debe reducir la segmentación entre el personal de base y de carrera, ya que ambos constituyen el cuerpo burocrático de la Administración Central del Gobierno Federal. Una posibilidad es que existan mayores conexiones entre ambos segmentos, mediante la introducción de mecanismos de valoración de mérito sistemáticos en el personal de base. Se pueden establecer programas temporales para que el personal de base ejerza puestos de mayor responsabilidad. Tercero, varios lineamientos de la LSPC no están establecidos de forma clara y están sujetos a cambios una vez que se hacen llegar a las Secretarías para su uso. Se sugiere que los lineamientos sean detallados y relativamente estables. Cuarto, sería necesario revisar algunos aspectos jurídicos, que impliquen por ejemplo darle un ‘blindaje constitucional’ a la Ley del Servicio Profesional de Carrera LSPC, o reformar la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado LFTSE para evitar lagunas jurídicas que la LSPC precisamente busca resolver”.

Con todos estos datos se llegó a concluir que era necesario un cambio profundo. Una primera aproximación a los problemas -tipo diagnóstico- indicaba que la Ley, en términos generales, es adecuada pero su reglamentación, implementación y operación no fue la más correcta, registrándose problemas como los siguientes: a) excesiva centralización en la operación por parte de la Secretaría de la Función Pública y su entidad experta; b) limitado énfasis en el desarrollo profesional; c) reglamentación restringida para la separación de servidores públicos; y d) participación limitada de los Órganos Internos de Control (entidades que tienen a su cargo la fiscalización interna de la Administración Pública). En el mismo sentido, se llegó a la conclusión de que el sistema fue

implantado de manera compleja y poco flexible, lo cual se observa en problemas particulares como los siguientes: e) el registro de estructuras es difícil y largo; f) los exámenes gerenciales son iguales para todos; g) las ponderaciones de las evaluaciones son complejas; h) la movilidad es limitada para los servidores públicos; i) el sistema de evaluación del desempeño es complaciente; un dato relevante señala que más del 80% de los servidores públicos son evaluados como sobresalientes; j) falta de regulación del artículo 34, y por ende, uso indiscriminado en la ocupación de puestos de forma temporal y sin concurso; y k) elevado número de concursos desiertos en los procesos de ingreso y selección.

Como consecuencia, se planteó trabajar de la siguiente forma (Treviño, 2007):

En el corto plazo: emitir el nuevo reglamento y la normativa secundaria con el fin de ajustar la operación actual, atendiendo a las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, de las que resaltan como esenciales las tres siguientes: cuidar la estricta observancia de los principios de la Ley; construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC, así como verificar el real funcionamiento del SPC con base en lo alcanzado en los indicadores del programa anual y de mediano plazo.

En el mediano plazo: mejorar el sistema para lograr procesos de ingreso eficaces y acordes a los requerimientos de ocupación reales de las dependencias, que permitan valorar experiencia y otros méritos; evaluación del desempeño rigurosa; capacitación efectiva, y procesos de separación apegados a la legalidad.

En el largo plazo: consolidar el Servicio Profesional de Carrera y contribuir al proceso de profesionalización de organismos no sujetos al mismo, enfatizando el logro de resultados mediante el desarrollo del capital humano, así como en otros órdenes de gobierno.

Una vez analizada esta situación cabe preguntarse ¿era necesaria la reforma? Por principio, este proceso de cambios no debería sorprender a nadie, ya que los servicios civiles o profesionales de carrera son instituciones dinámicas que requieren permanentemente de ellos, así como de reorientaciones y ajustes; es un proceso continuo, tanto a nivel de países como de órganos particulares⁹. En lo que posiblemente habría que detenerse es en el análisis de las circunstancias del porqué de los cambios y la necesidad de la reforma, en torno a lo cual caben varias preguntas: ¿la reforma obedece a un ejercicio serio de evaluación del sistema o al estilo o concepción de las nuevas autoridades sobre el mismo?; ¿la reforma apunta a resolver problemas de fondo o sólo de forma?; ¿la coyuntura de cambio de gobierno y su interés por reformar el sistema es para satisfacer intereses político-partidistas o para resolver problemas reales derivados de su funcionamiento? Las respuestas se tratarán de contestar al final del apartado.

Un factor que ha venido a repercutir y a replantear lo que había venido aconteciendo en el servicio profesional de carrera ha sido el cambio de autoridades federales como producto de las elecciones del año 2006. El simple hecho de que éstas se encontraran con un sistema distinto al que imperaba en años anteriores y que replantea las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, no ha sido fácil de asimilar; los hechos lo han venido corroborando, ya sea a través de despidos de personas del servicio profesional de carrera o del uso indiscriminado del artículo 34, entre otros puntos (López Cruz, 2007). De modo que se ha generado una fuerte tensión entre los propios políticos designados y los servidores públicos que se encuentran ocupando puestos del sistema; de ahí que se estén buscando soluciones que afecten lo menos posible a ambas partes.

A nivel federal, bastará con revisar los intentos de reforma a los que se ha sometido la Ley: más de nueve iniciativas de reforma en el transcurso de 2006¹⁰, 2007 y 2008, tomando en cuenta que algunas siguen vigentes y se han vuelto a retomar. Por ejemplo, está la iniciativa de proyecto de decreto que reforma el artículo 8 y deroga el inciso a) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el Partido Revolucionario Institucional, PRI, la cual ha tenido un dictamen favorable por parte de la Comisión de la Función Pública el 18 de abril de 2007, y que tiene que ver esencialmente con quitar del servicio profesional de carrera los

rangos de Director General y Director General Adjunto. Hasta junio de 2008 dicha iniciativa había sido aprobada por la Cámara de Diputados; sólo está pendiente de ser aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

En resumen, y tratando de dar respuesta a la pregunta ¿era necesaria la reforma?, técnicamente hablando por supuesto que sí. Se requería cambiar procedimientos, mejorar tiempos, descentralizar y obtener mejores resultados. Esto, hasta cierto punto, significaba cambios de fondo y no sólo de forma, y también de largo plazo. Sin embargo, no se puede dejar de lado que los servicios civiles de carrera o profesionales también son instituciones políticas; en ese sentido, más allá de los aspectos técnicos, habría que señalar la satisfacción de intereses político-partidistas, esto es, acomodo de personas en puestos clave -independientemente de que sean del servicio profesional de carrera o no-, cuotas partidarias, negociaciones previas, intentos de modificar la Ley para la obtención de más puestos directivos, etc. Lo que no significa que esto se interprete como una justificación, sino simplemente se considera como un fenómeno que forma parte de la cultura político-partidista del país, en la que no se encuentra arraigada la idea de la burocracia profesional y que era previsible que en el cambio de gobierno se manifestara, adicionalmente a todos los obstáculos que ha tenido que sortear el servicio profesional de carrera y que no han sido menores, como se ha podido ver con todos los intentos de reforma. Por lo tanto, al final, la reforma trata de satisfacer dos tipos de intereses: técnico-administrativos y político-partidistas.

3. El contenido de la reforma

En el diseño del nuevo reglamento de la Ley, como se podrá observar, se recogieron las opiniones, sugerencias y recomendaciones tanto de la Auditoría Superior de la Federación, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, de los implementadores, y también de legisladores, de especialistas y de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, OEA. En ese sentido, el nuevo reglamento viene a ser el crisol de todas las observaciones en su conjunto, con una visión de mediano y largo plazo, bajo tres premisas:

- La descentralización de la operación y la centralización de la información.
- El énfasis en el rol normativo de la Unidad.
- Mayor vigilancia del cumplimiento de la normativa mediante una mayor participación de los Órganos Internos de Control.

Los principales contenidos del nuevo reglamento están resumidos en los siguientes grandes temas:

- *Se simplifica la normativa a partir de un nuevo reglamento que provee un marco genérico de actuación y lineamientos.* Significa trabajar con un marco general dejando a las instancias operativas márgenes de actuación más abiertos. En el marco de la simplificación, se prevé emitir un lineamiento por subsistema, a diferencia de años anteriores que se emitieron hasta 35 disposiciones.

- *Se descentraliza la operación y se centraliza la información.* Todo esto a partir del otorgamiento de mayores atribuciones a los Comités Técnicos de Profesionalización, en el sentido de que sean las propias dependencias las que determinen sus procedimientos de acuerdo con sus necesidades, pero bajo la supervisión y manejo de la información por parte de la instancia rectora que seguirá siendo la Secretaría de la Función Pública.

- *Se descentraliza el proceso de selección y utilización de pruebas propias por parte de las dependencias para contar con un sistema de ingreso ágil en cuanto a pruebas y tiempos.* La idea es que las dependencias, al establecer sus propios exámenes versus exámenes generales, así como sus propios perfiles profesionales (privilegiando la experiencia), contribuya a flexibilizar el funcionamiento del sistema de ingreso. Esto aunado al establecimiento de nuevas modalidades de convocatoria: a) la dirigida a cualquier interesado, b) a servidores públicos en general, y c) a cualquier interesado resultado de concurso bajo la modalidad a) o b) y que estén considerados como parte de la reserva de talento.

- *Se determina una mayor vigilancia y control de la operación por parte de los Órganos Internos de Control (a cargo la fiscalización interna de la Administración Pública).* Este precepto es fundamental, ya que si bien la idea consiste en descentralizar la operación del funcionamiento del sistema, como complemento tendrá que estar bajo la estricta vigilancia y control -incluso para la resolución de quejas e inconformidades que se hacía de manera centralizada- de los Órganos Internos de Control.

- *Se flexibiliza la movilidad de los servidores públicos.* A través de la figura de ramas de cargo se facilitará la movilidad de servidores públicos en el sistema, con lo cual la marcada rigidez que había en el reglamento abrogado (sólo permitía movimientos laterales en el mismo grupo, grado y nivel, y perfil), ya no será un obstáculo para la eficiente reubicación de las personas. Con ello se pretende darle impulso, ahora sí, por primera vez al desarrollo profesional.

- *Se establecen las bases para agilizar el registro de estructuras y flexibilidad en la definición de los perfiles.* Sobre este punto se definirán criterios generales de registro de estructuras con el fin de hacer un registro mucho más dinámico que permita disponer de una estructura orgánica más apegada a la realidad de cada dependencia. En relación con los perfiles de puestos, se pretende que sean mucho más flexibles en su integración y no en la forma rígida como habían sido establecidos. De modo que a través de las disposiciones del reglamento y los lineamientos que en su oportunidad se emitan, los perfiles establecerán condiciones mínimas que requiere la persona para ocupar el puesto (Treviño, 2007).

- *Se fortalece el sistema de evaluación del desempeño.* Este objetivo se pretende lograr toda vez que el método de evaluación esté vinculado a las funciones de cada puesto, sirviendo, además, como factor de actualización y capacitación de los evaluados. Al mismo tiempo, a partir del diagnóstico realizado, podrá ser considerado para otorgar incentivos o, en su caso, ser objeto de un movimiento lateral.

- *Se enlaza el Registro Único de Servidores Públicos con el catálogo de puestos,* con la idea de que se permita identificar servidores públicos que reúnan el perfil para desempeñar puestos vacantes dentro del sistema. Asimismo, en la medida en que el catálogo comprenda puestos de instituciones que no forman parte del sistema, se contará con un universo mucho más amplio de posibles candidatos a desempeñar el puesto.

- *Se impulsa el desarrollo profesional por necesidades del servicio.* Todo ello mediante un sistema de puntos con base en la capacitación (que permite la actualización permanente), la experiencia y el mérito, que dé lugar a movimientos laterales y concursos de promoción. Asimismo, existe el interés de enlazar la capacitación con la certificación.

- *Se establece claridad en las causales de separación.* La idea principal es que haya claridad en cuanto a que estabilidad no es sinónimo de inamovilidad; por lo tanto, la intención es establecer reglas de separación definidas, en primer lugar, por los propios Comités de Profesionalización con base en lo que ellos observen, pero principalmente vinculadas al bajo desempeño.

- *Se establecen restricciones respecto a la ocupación excepcional sin concursos,* lo que implica una menor utilización de esa modalidad.

- *Se propone acelerar el proceso de certificación.* Esto es, se establece un plazo no mayor de tres años para que los servidores de libre designación concluyan su proceso de certificación para que adquieran la calidad de servidores profesionales de carrera, a través de un proceso simplificado. De no ser así, la plaza que ocupan será puesta a concurso, y la persona tendrá que someterse a él.

4. Riesgos y retos potenciales

Las condiciones creadas por el nuevo reglamento del servicio profesional de carrera conllevan riesgos y retos potenciales. De hecho, el nuevo reglamento no es un bálsamo a los problemas generados con anterioridad y a los existentes. Por supuesto que lo deseable es que cambie la situación preexistente,

pero esto no se logrará de inmediato. ¿Cuáles son, desde nuestro parecer, algunos riesgos potenciales de la reforma? Existen varios que se pueden resumir de la siguiente manera:

Ausencia de compromiso de los Órganos Internos de Control con las labores de control y vigilancia, con la consiguiente laxitud en estas actividades. Una de las deficiencias manifiestas en el funcionamiento del servicio profesional de carrera es la ausencia de un sistema de consecuencias, que determine, por un lado, incentivos para quien lo hace bien y castigos para quien lo hace mal. El servicio profesional de carrera desde sus inicios no ha contado con la ayuda suficiente para lograr ese cometido. Con el nuevo reglamento se espera que al darle mayores atribuciones a los Órganos Internos de Control realicen mejor su trabajo, sobre todo con la pretensión de que se cumpla la Ley, de acuerdo con las propuestas del CIDE y de la ASF. El problema estriba en que de no contar con una actividad sólida de control y vigilancia, prevalecerá la sospecha de la existencia de impunidad y, por tanto, se estará directamente afectando la credibilidad del funcionamiento del sistema en su conjunto.

Falta de recursos financieros y personal capacitado en las dependencias. Uno de los problemas de los sistemas de función pública, principalmente en Latinoamérica, es que en ocasiones las leyes promulgadas no tienen previsiones de recursos financieros. El caso mexicano no ha sido la excepción. Si bien la Ley en un inicio no fue reformada ni abrogada con el cambio de gobierno, sí sufrió los embates de la austeridad económica a través de la promulgación por el Presidente de la República de un decreto de austeridad a principios de su mandato, que paralizó durante los primeros meses las contrataciones y congeló puestos. Esta situación ha sido hasta cierto punto recurrente. El nuevo reglamento, que tiene como bandera la descentralización de la operación, obligará a las dependencias a contratar o externalizar servicios para poder operar. Se corre el riesgo de que esta medida pueda ser interrumpida y, por lo tanto, volver por necesidad a un esquema centralizado soportado por la Secretaría de la Función Pública. En el mismo sentido, la descentralización de la operación demandará una mayor versatilidad del personal de las áreas de recursos humanos, y por ende, de capacitación. Así, el déficit de personal capacitado se convierte en otro riesgo potencial para el buen funcionamiento.

Cuestionada calidad de los proveedores de las nuevas herramientas por utilizar. Otro riesgo derivado de la descentralización de la operación es que, de no haber controles de calidad suficientes en la contratación de proveedores de exámenes o evaluaciones por parte de los órganos sujetos a la Ley, especialmente en el subsistema de ingreso, la calidad de las herramientas sea mala y no se alcancen los objetivos de contratar a las personas adecuadas para los puestos.

Pérdida de control del sistema, que puede generar desorden y discrecionalidad. Con la reforma del sistema, si bien se recupera el espíritu original de la Ley que era el del esquema descentralizado, en términos operativos se corre el riesgo de pasar de un extremo a otro: del centralismo puro y duro a la descentralización total, que pudiera derivar en arbitrariedad; por ejemplo, que las dependencias manejen los concursos guiadas por su propio interés. Se supone que la Ley prevé un sano equilibrio, pero siempre que los Órganos Internos de Control hagan su trabajo. En esto también está el meollo de la cuestión.

Estos problemas que se plantean son importantes, pero también son corregibles. Por el lado de los **retos**, éstos son continuos, y podrían -en el marco de los estudios comparados- ser extrapolables a otros países con situaciones similares. Estos retos son los siguientes:

*Buscar una adecuada relación entre políticos y miembros del servicio profesional de carrera*¹¹. Este es uno de los temas más complicados en el diseño y operación de un servicio profesional de carrera. Definir las fronteras entre políticos y administrativos siempre será un tema complejo, y en este punto los criterios pueden ser variados, que van desde definir rangos, funciones o niveles de especialización, ya sea de manera transversal, a toda la administración, u optar por un esquema vertical, al interior de cada órgano sujeto a la Ley, etc. Adicionalmente, más allá de estas definiciones de carácter organizacional, figuran las de carácter institucional en las que están de por medio arreglos, acuerdos, negociaciones entre los diferentes tipos de funcionarios para conseguir la armonía y

coordinación deseable. Seguramente estas definiciones son más complicadas en relación con lo que se tiene que hacer primero.

Conseguir el sano equilibrio entre centralización y descentralización para la operación. Este es otro tema en el que el estudio comparado nos aporta ideas: ¿cuál es la mejor forma de operar un servicio? ¿De manera centralizada o descentralizada? Esto, por supuesto, dependerá de los diferentes contextos y de las distintas formas de operar las organizaciones. Pero por ello no dejará de haber tensión, que va desde interpretar tales esquemas, por un lado, como que el control puede ser excesivo o no, y por el otro, el de libertad para operar, que bien puede derivar en discrecionalidad. ¿Cuál es el punto medio adecuado?

*Tener una vigilancia adecuada y correcta del funcionamiento del sistema, principalmente a través de la supervisión de órganos ajenos a la administración*¹². Este asunto tiene que ver con la necesaria evaluación que requiere todo sistema. Nuevamente surgen las preguntas: ¿quién evalúa mejor, un órgano interno o un órgano externo? ¿Con qué indicadores? ¿Cuáles son los impactos positivos que deben registrarse derivados del buen funcionamiento de un servicio profesional de carrera? Al respecto, es difícil establecer fórmulas apropiadas. Sobre el caso mexicano, se considera que irremediablemente en un futuro próximo se tendrá que institucionalizar la evaluación del servicio profesional de carrera por parte de agentes externos.

Contar con las herramientas e instrumentos de gestión suficientes para poder implementar correctamente la Ley. Con base en lo señalado en el Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina (Echebarría, 2006), se observa en todos los países analizados, incluyendo a los primeros en la clasificación, un enorme déficit en cuanto a capacitación y herramientas propias de gestión de recursos humanos. Más aun cuando pareciera que hay una creciente tendencia hacia la diferenciación del instrumental para organizaciones privadas y para organizaciones públicas, adicional a la necesidad de contar con recursos económicos etiquetados para estos compromisos. Al menos esto lo demuestra la experiencia mexicana en cuanto a su demanda continua de herramientas *ad hoc* e inversiones económicas particulares para las áreas responsables de la implementación.

Difundir permanentemente la importancia del servicio profesional de carrera tanto al interior de la propia administración como en la sociedad en su conjunto. Este asunto también es de cabal importancia, y desafortunadamente en las áreas de recursos humanos no se valora como tal. Sobre todo al identificar al servicio civil o profesional como simples prácticas de personal, dejando de lado la importancia y el impacto que tiene en el mejoramiento de los servicios públicos, estando en juego valores tan trascendentales como el mérito y la igualdad de oportunidades. En ese sentido, tratar de construir una masa crítica, así como difundir parte de esos valores, se convierte en parte fundamental de la satisfacción de intereses ciudadanos y del marco de valores de un sistema democrático.

Construir una necesaria red de aliados del sistema que lo apoyen y lo hagan sostenible. No puede ser sostenible únicamente por los gobiernos, sino que requiere del respaldo de otras instancias como los partidos políticos, las universidades públicas, las organizaciones no gubernamentales, los poderes legislativo y judicial, las cámaras empresariales, los ciudadanos en general, etc. Esta red la tienen que construir los diferentes portavoces de las distintas entidades a través de un adecuado trabajo de difusión y socialización de las autoridades responsables.

5. Conclusiones

Como se ha podido observar, el servicio profesional de carrera en México, pese a no llevar muchos años de funcionamiento, independientemente de sus avances, no ha estado exento de cambios y transformaciones, propios de una figura dinámica como ésta. Cambios que si bien podrían calificarse como necesarios, también han sido inducidos y forzados en gran parte por el cambio en las autoridades gubernamentales y responsables de la implementación. En ese sentido, la reforma ha tratado de satisfacer dos tipos de intereses: los aspectos técnicos y los políticos. ¿Continuará siendo vulnerable el servicio profesional de carrera a los intereses políticos? Eso dependerá de su nivel de consolidación y

buen funcionamiento y del lugar que vaya ocupando en la cultura político-administrativa de este país, en el sentido de que sea visto como instrumento de ayuda a la política y los políticos, y no como un obstáculo.

Sin duda, el esquema actual que plantea el nuevo reglamento pretende ser distinto a cómo se venía trabajando con anterioridad, y se vislumbra que es de largo plazo; por lo tanto, está determinando parte del futuro del servicio profesional de carrera. Si bien en gran medida replantea la idea original de la Ley, se desea que el nuevo proceso se realice de manera adecuada, con gente comprometida y que asuma el rol que le corresponde jugar, aunado a que cuente con los tiempos suficientes y necesarios -no políticos-; de lo contrario, existen riesgos potenciales que pueden significar un retroceso y den lugar al escenario de los primeros años.

Sin embargo, tal como ya se señaló, más allá de estos cambios y reorientaciones, continuarán los retos que se posicionan por encima de cualquier coyuntura de reforma y que requieren un trabajo permanente. De ahí la importancia de no perder de vista los aspectos a resolver de corto, mediano y largo plazo. En esa coincidencia se pueden conseguir grandes resultados y confeccionar, así, el futuro del servicio profesional de carrera en México.

Notas

¹ Entiéndase el servicio profesional o civil de carrera como aquel sistema de empleo en que las personas ingresan al sector público a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades. Aunque en el fondo tales términos significan lo mismo, se puede señalar que el término “servicio profesional de carrera” es la versión moderna de los servicios civiles, sobre todo por incorporar elementos de carácter gerencial como las competencias, la evaluación del desempeño, el uso intensivo de tecnologías de la información, entre otros elementos. Véanse Martínez Puón (2005) y Méndez (2008).

² En el marco de los estudios comparados sobre función pública, este fenómeno de carácter parcial o sectorial corresponde a lo que algunos especialistas denominan prueba piloto (Ramió y Salvador, 2005).

³ Por ejemplo, de un análisis de todas las notas de prensa emitidas durante el año 2007 (72 notas), 83% fueron negativas y sólo 17% positivas, destacándose los periódicos Crónica y El Universal con el mayor número de ellas.

⁴ Véanse Longo y Ramió (2008); Echebarría (2006); Martínez Puón (2005); Oszlak (2001); Bekke, Perry y Toonen (1996); y Auer, Demmke y Polet (1996).

⁵ El gobierno de Vicente Fox estableció como propuesta modernizadora de la Administración Pública, una agenda denominada “Agenda de Buen Gobierno” consistente en seis puntos: 1) Gobierno que cueste menos; 2) Gobierno digital; 3) Gobierno profesional; 4) Gobierno de mejora regulatoria; 5) Gobierno honesto y transparente; y 6) Gobierno de Calidad. Véase Muñoz Gutiérrez (2005). Para un análisis más objetivo, consúltese el texto de Dussauge (2007).

⁶ Entre las actividades a destacar está la realización del *Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia*, los días 24 y 25 de febrero de 2003 en la Universidad Iberoamericana, México, el cual fue un éxito para el objetivo de impulsar la aprobación de la Ley. Además, la edición de la Revista Servicio Profesional de Carrera (revista semestral de difusión) se convirtió en un espacio referencial de debate, tanto a nivel nacional como internacional, y cuya primera época culminó en el primer semestre de 2008, produciendo nueve números a lo largo de cinco años consecutivos.

⁷ Para tener una idea del universo de servidores públicos, la Administración Pública Federal centralizada se compone aproximadamente de 3.000.000 de servidores públicos, de los que 690.000 pertenecen a la Administración Pública centralizada, 980.000 a la Administración Pública paraestatal, y

el resto se reparte entre maestros, médicos, enfermeras, personal sindicalizado, etc. Aunado a ello, está el personal que forma parte de las administraciones públicas estatales y municipales.

⁸ Un primer esquema de selección consistió en las siguientes etapas: reclutamiento automatizado a través de trabajaen.gob.mx; aplicación de evaluaciones sobre visión del servicio público (prueba de valores); evaluaciones sobre competencias gerenciales, regularmente dos (con base en la definición del perfil del puesto); evaluaciones de carácter técnico (sobre las características del puesto de trabajo); y entrevista. Para puestos de Director General y Director General Adjunto hay otra etapa adicional consistente en la aplicación de un *assessment center* en línea. Hoy día, con el nuevo reglamento, serán los órganos sujetos a la Ley los que elijan y establezcan los tipos de exámenes necesarios para el puesto a concursar.

⁹ Por ejemplo, llama la atención lo que ha acontecido con el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, que ha contado con dos estatutos, el de 1992 y de 1999, y hoy día se encuentra en etapa de lanzar una nueva reforma.

¹⁰ Véase el artículo de Martínez Puón (2006) en el que están presentes las ocho iniciativas de reforma correspondientes a 2006.

¹¹ Se recomienda el texto de Peters (1995).

¹² Véase Klingner y Arellano (2006).

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2007), *Resultados de la Auditoría Superior de la Federación/Secretaría de la Función Pública*, México, ASF.
- Auer, Astrid; Demmke, Christoph; y Polet, Robert (1996), *Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Bekke, Hans; Perry, James; y Toonen, Theo (1996), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press.
- Dussauge, Mauricio (2007), “Paradojas de la reforma administrativa en México”, en *Buen Gobierno*, N° 2, México, enero-junio.
- Echebarría, Koldo (coord.) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1998), “Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Administración Pública (Documento de Trabajo; N° 61).
- Haro Bélchez, Guillermo (2000), *Servicio público de carrera: tradición y perspectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Klingner, Donald y Arellano, David (2006), “La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública”, en *Servicio Profesional de Carrera*, N° 6, México, julio-diciembre.
- Longo, Francisco y Ramió, Carles (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- López Cruz, Ángel (2007), “Las cuarteaduras del servicio profesional de carrera”, en *Política Digital*, N° 35, México, febrero-marzo.
- Martínez Puón, Rafael (2005), *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2006), “El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México”, en *Buen Gobierno*, N° 1, México, enero-junio.

- Méndez, José Luis (2008), “Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional en México: lecciones y retos”, en *Servicio Profesional de Carrera*, N° 9, México, enero-junio.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2005), *Innovación gubernamental: el paradigma de buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Oscar (2001), “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Pardo, María del Carmen (1999), “Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública”, en *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo (comps.) México, Plaza y Valdés Editores; Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Peters, B. Guy (1995), *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB (Serie América Latina).
- Secretaría de la Función Pública (2003), “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril.
- _____ (2004), “Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril.
- _____ (2007), “Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de septiembre.
- _____ (2008), *Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal*, México, SFP.
- Treviño, Darío (2007), “El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Servicio Profesional de Carrera*, N° 8, México, julio-diciembre.