
Nº 48, Octubre 2010

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

Maria João Rodrigues

Gobernanza estratégica para el desarrollo: de la experiencia europea a la experiencia latinoamericana

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

Fernando Vallespín

La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica

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

Manuel Villoria

La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México

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

Yolanda Cordero Nieves

Un sistema de mérito para el siglo XXI

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

Ignasi Brunet Icart y Fabiola Baltar

Desarrollo endógeno, calidad institucional e innovación. Una revisión de la teoría y de algunos de sus límites

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

Martín Alessandro y Andrés Gilio

Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)

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

Humberto Falcão Martins, Valéria Alpino Bigonha Salgado y Aldino Graef

Formas de asociación entre el poder público y la sociedad civil organizada en el Brasil

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



Gobernanza estratégica para el desarrollo: de la experiencia europea a la experiencia latinoamericana*

Maria João Rodrigues

La gobernanza estratégica resulta crucial a los fines de un proceso de recuperación y desarrollo exitoso. Este trabajo comienza por destacar algunos puntos críticos de la nueva estrategia de desarrollo de la Unión Europea actualmente en preparación: la EU2020. Con base en estas experiencias actuales así como en las pasadas de 27 países en torno a la gobernanza estratégica, este documento elabora un enfoque más general, el cual podría ser de relevancia para los países de América Latina.

I. Gobernanza estratégica y desarrollo en la Unión Europea

En los inicios de una nueva década, la Unión Europea, al mismo tiempo que implementa su nuevo marco institucional definido por el Tratado de Lisboa, se enfrenta a dos grandes desafíos: definir su papel en el nuevo orden internacional emergente, y renovar su modelo de desarrollo. Esta renovación estaría conducida por la Estrategia EU2020, a diez años de la singular experiencia de coordinación transnacional de las políticas económicas y sociales enmarcadas en la estrategia de Lisboa adoptada el año 2000.

Éste es el momento de hacer una evaluación crítica exhaustiva de esta experiencia y de la situación en la que estamos ahora luego de una igualmente singular crisis económica y financiera. Éste debería ser también el momento para el establecimiento de una nueva aspiración, con requerimientos muy precisos en cuanto a la existencia de un propósito central, de prioridades estratégicas, de acciones clave y de un método de gobernanza para los próximos años.

1. Nuestro modelo de desarrollo no es sostenible

El punto de partida debería ser el reconocimiento de que el actual modelo es simplemente insostenible y nos está conduciendo a una situación inaceptable, aun cuando Europa se muestre como el mejor ejemplo internacional de calidad de vida y de un modelo de desarrollo que combina las dimensiones económica, social e internacional.

En primer lugar, nuestro modelo de desarrollo es insostenible porque nuestros patrones de producción y consumo están socavando el clima y el equilibrio ecológico del planeta. El modo en que administramos la energía en nuestras casas, la forma en que está organizada nuestra movilidad y la manera cómo funcionan nuestras fábricas se traduce en emisiones de carbono que conducirán a una mayor perturbación de dicho equilibrio si no se logran revertir de aquí al 2020. Esta reversión de la tendencia a la que estamos resueltos requiere incrementar la eficiencia energética y difundir las energías renovables en todos los sectores, con el fin de desvincular el crecimiento de las emisiones de carbono. Sin embargo, no es suficiente reducir la proporción que tienen las emisiones de carbono en el PIB, en el sentido de que haya una relativa disociación. Requerimos lograr una absoluta disociación, lo que quiere decir la reducción total de las emisiones de carbono. Esto sólo es posible mediante un cambio radical de las actividades económicas actuales por aquellas sustentadas en una baja emisión de carbono. En los sectores más contaminantes, tales como el de transporte, esto dependerá de

Recibido: 16-07-2010. Aceptado: 13-08-2010.

* Conferencia Magistral presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

Traducido del inglés por **Antonio Quintin**. Título original: “Strategic Governance for Development: from the European to the Latin American Experience”.

grandes innovaciones sociales y tecnológicas. Finalmente, esto también requerirá de importantes cambios en nuestros hábitos de consumo relacionados con la movilidad, el hábitat, el equipamiento doméstico, el uso de la energía, y en nuestra forma de vida en general. En definitiva, la cuestión central que sirve de soporte a esta enorme transformación consiste en cómo debemos definir qué es una buena forma de vida y qué es prosperidad.

En segundo lugar, nuestro modelo de desarrollo es insostenible debido a que las tendencias de envejecimiento de la población están socavando las bases financieras de nuestros sistemas de protección social. Incluso si la tasa de empleo aumentara considerablemente, la población activa disminuirá y el coeficiente de dependencia crecerá, lo cual podría reforzar la carga financiera sobre las próximas generaciones o reducir sus niveles de protección social o, lo más probable, que ocurran ambos fenómenos.

Esto será inevitable a menos que otros factores sean incorporados a este escenario, tales como incrementos en la tasa de natalidad, en la extensión de la vida laboral o en los flujos de inmigración; la generalización de la igualdad de oportunidades; nuevas prioridades en la redistribución del ingreso o un salto en la productividad laboral, basada en nuevas fuentes de crecimiento. De hecho, la discusión relevante hacia el futuro es acerca de la combinación adecuada de todos estos factores si queremos evitar la degradación de los sistemas de bienestar europeos.

En tercer lugar, nuestro modelo de desarrollo es insostenible por el hecho de que nuestro sistema financiero está socavando las condiciones para la inversión de largo plazo, la cual es necesaria para garantizar el empleo y el crecimiento sostenible durante la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono e intensiva en conocimiento. Durante las dos últimas décadas una gran transformación tuvo lugar en las diversas formas del capitalismo, comenzando por la modalidad anglosajona y extendiéndose a otras, incluyendo la de la Europa continental. Al aumentar su papel en la financiación de las empresas, los mercados financieros han tomado las riendas del sistema económico sometándolo a una inestabilidad crónica y a nuevas reglas de rentabilidad: no la de la inversión productiva de largo plazo, necesaria para sostener el crecimiento y la creación de puestos de trabajo, sino la rentabilidad de corto plazo y corta de miras, que es exigida por la mayoría de los accionistas. Además, este tipo de rentabilidad ha sido desarrollada por nuevos instrumentos financieros, que apuntan a obtener ganancias extras apostando a riesgos extras (tales como las ventas al descubierto [*short-selling*] y otros instrumentos financieros derivados). El sistema bancario también ha estado contaminado por dicha lógica, alentada por la regulación insuficiente sobre las reservas de capital.

Finalmente, muchas empresas han estado también influidas por ese mismo tipo de lógica cuando sus gobiernos corporativos han comenzado a dar respuestas a las expectativas de los accionistas más que a las de todos los sectores involucrados, y desde el momento en que su dirección superior se reorientó a favor de la gestión financiera. Por lo tanto, la reciente crisis económica y financiera es la consecuencia directa de esta metamorfosis importante del capitalismo. Aun si fuera posible controlar esta crisis mediante una intervención pública sin precedentes, será necesaria una profunda reforma del sistema financiero y de la gobernanza corporativa para poder superarla y evitar que vuelva a ocurrir en el futuro. Entonces debemos preguntarnos a qué tipo de nuevo paradigma económico deberíamos aspirar.

Éstas son las cuestiones fundamentales que Europa ya no puede posponer por más tiempo, más aun en el momento decisivo actual cuando una estrategia de desarrollo de largo plazo va a ser diseñada y adoptada por las instituciones europeas implicando a todos los actores relevantes.

2. Un nuevo concepto de prosperidad

La primera cuestión a aclarar es qué debemos entender por prosperidad, en tanto idea central que nos proporcione un sentido de dirección y de progreso. El nivel de recursos materiales medido a través del PIB, y las condiciones de vida en términos de vivienda, transporte, alimentación y salud, incluso si ellas permanecen como básicas, no parece ser un enfoque satisfactorio de la prosperidad. Primero,

porque eluden las restricciones de recursos globales que estamos viviendo. Segundo, porque ignoran las otras dimensiones que son necesarias para el bienestar de la gente, aun utilizando esos recursos materiales. Esas otras dimensiones del bienestar son: acceso a capacidades, a actividades útiles, a la iniciativa; la seguridad física y ambiental; la protección social, los derechos democráticos; la integración social y el sentido de pertenencia a una comunidad mayor.

Este concepto más amplio y profundo de bienestar debe conducir el proceso de renovación de nuestro modelo de desarrollo. Ser mejor y no simplemente ser más rico y más fuerte debería ser la aspiración subyacente de nuestra cultura. Esto tendría varias implicaciones para el principio central de un modelo distinto de desarrollo. Este principio es simple: una vez que las necesidades fundamentales de recursos materiales están garantizadas para toda la población, las otras dimensiones del bienestar deberían crecer de manera equilibrada y no ser sacrificadas con el fin de aumentar el consumo de recursos materiales.

En este nuevo marco, la forma de medir y comparar el progreso y el crecimiento debe ser profundamente revisada. En efecto, los indicadores para medir el crecimiento debieran ir más allá de los que se utilizan para medir el PIB y tener en cuenta aquellas distintas dimensiones del bienestar. El valor agregado ya no debiera ser medido por la relación existente entre el PIB y el empleo, ignorando el agotamiento de los recursos naturales. Además, el incremento de la productividad laboral debería ser medido no sólo comparando el crecimiento del PIB con el crecimiento en las horas de trabajo, sino comparando el crecimiento del bienestar en sus distintas dimensiones con las horas de trabajo aplicadas a esas distintas dimensiones. Finalmente, los avances en las diferentes dimensiones del bienestar no pueden ser medidos sobre la base de indicadores que suministran promedios per cápita, ya que pueden resultar engañosos; resultan indispensables para la medición del conjunto de las dimensiones los indicadores sobre su distribución relativa entre la población.

Una sociedad donde todos los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades materiales fundamentales, desarrollar sus capacidades, participar en actividades útiles, tomar iniciativas, contar con seguridad física y ambiental y con protección social, practicar sus derechos y deberes democráticos con un verdadero sentido de pertenencia. ¿Es ésta la sociedad que queremos? Todo esto es posible, pero mediante una transformación muy profunda.

3. Una estrategia de innovación para el desarrollo sostenible

La nueva estrategia de largo plazo de la Unión Europea debe estar inspirada por un principio central: innovación para el desarrollo sostenible. Innovación tecnológica, económica, política y social. Para conducir esta transformación, algunas prioridades estratégicas debieran estar claramente definidas.

Desplazamiento hacia actividades de baja emisión de carbono

Es preciso cambiar nuestros patrones de consumo, de producción y de movilidad. Este cambio debe concernir a todos los sectores, pero particularmente a aquellos que más contribuyen a la contaminación tales como el de transporte, la manufactura y la vivienda. Se debería estimular la expansión de servicios, de negocios, de servicios personales y colectivos como los de salud, de educación, de ocio y de actividades creativas y de comunicación, pero, si queremos evitar la desindustrialización, todo aquello debería combinarse con una nueva revolución industrial centrada en una baja emisión de carbono, en productos más inteligentes y seguros, y en combinación con servicios de post venta. La creación de nuevos puestos de trabajo y el “enverdecimiento” de los empleos existentes deben acompañarse de medidas para una transición justa tales como la re-cualificación de los trabajadores.

Hacer del conocimiento y la creatividad los principales recursos de las personas, empresas y regiones

La innovación requiere ser impulsada no sólo por las nuevas demandas, sino también mediante nuevas interacciones, en materia de suministro, entre empresas e instituciones de educación e investigación.

Para ello es necesario generalizar las condiciones para que las empresas puedan innovar, condiciones tales como el cambio organizativo y el desarrollo de competencias, el acceso a tecnologías y conocimientos especializados, al capital de riesgo y a los mercados, así como la reducción de la carga administrativa. Esto también requerirá desarrollar, a largo plazo, redes de investigación pan-europeas dirigidas a abordar los principales desafíos que plantea este nuevo modelo de desarrollo, bajo una perspectiva interdisciplinaria. La acumulación de conocimientos en los programas europeos de investigación ha estado demasiado subordinada a políticas basadas en la competencia. Finalmente, esto significa no sólo generalizar la educación secundaria y la difusión de la educación superior, sino también ampliar el acceso al aprendizaje permanente basado en centros de aprendizaje abiertos y en organizaciones que aprenden [*learning organisations*], cuyo papel se incrementará en el proceso de desarrollo de competencias. Además, nuevas competencias deben también generalizarse, tales como el trabajo en equipo, el trabajo en red, aprender a aprender, y los comportamientos sostenibles.

Lograr que el sistema de bienestar sea el sustento del cambio y de la reducción de la desigualdad social

Para sostener todos estos cambios necesitamos construir un Estado desarrollista de bienestar, apoyando la transición durante todo su ciclo de vida, sacando lo mejor del potencial de las personas y reduciendo las desigualdades sociales. La primera preocupación debiera ser, por supuesto, reducir el desempleo a largo plazo y el desempleo juvenil. Una situación de desempleo debe rápidamente convertirse en la transición a un trabajo, en un entrenamiento pertinente o en una actividad útil, o en una combinación entre ellos. El envejecimiento activo debe ir acompañado de un mejor aprovechamiento de la experiencia y la competencia de la gente mayor. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres debe ser activamente generalizada en todos los niveles profesionales. La conciliación entre el trabajo familiar y la vida social debe ser posible gracias a mejores servicios de atención familiar y a un mejor reparto de las responsabilidades familiares. El acceso a la movilidad para el aprendizaje a través de Europa debe ser generalizado, allanando el camino para una mayor movilidad profesional. La inmigración con una activa integración social debe ser promovida como un factor dinamizador de las sociedades europeas. Finalmente, la pobreza debe ser combatida activamente, en primer lugar, mediante la reducción de las desigualdades sociales y de los trabajos empobrecedores; en segundo lugar, proporcionando un acceso generalizado a las políticas activas del mercado de trabajo y a buenos servicios públicos y, en última instancia, garantizando un ingreso básico y un esquema de integración para todos.

Lograr que el sistema financiero esté al servicio de la economía real

Es preciso reorientar el sistema financiero de manera que pueda servir de soporte a la economía real. Todas las instituciones y productos financieros deben ser regulados a fin de controlar la inestabilidad de las finanzas y canalizar los recursos financieros en apoyo a la economía real, el crecimiento sostenible, la creación de empleos y, en particular, las inversiones a largo plazo requeridas para atender las prioridades estratégicas mencionadas anteriormente. Esto también implicará luchar contra los paraísos fiscales y las prácticas especulativas, tales como las ventas al descubierto y muchos otros productos financieros derivados. Una supervisión más fuerte sobre los bancos debe ir acompañada de un control más estricto de la liquidez. Por último, deben ser revisadas las normas del gobierno corporativo, en particular los estándares contables, la remuneración de los ejecutivos superiores y los derechos de los interesados y los accionistas con el fin de asegurar las inversiones a largo plazo y la competitividad sostenible. Estos principios deben ser fortalecidos, además, por las agencias de calificación cuando evalúan el endeudamiento público y privado.

Las finanzas públicas debieran también ser reorientadas en apoyo a la economía real, que es, por cierto, la mejor manera de avanzar hacia el equilibrio presupuestario. Esto significa redirigir el gasto público y los impuestos para sustentar la inversión pública y privada en la perspectiva de un

crecimiento más inteligente y más verde.

¿Constituyen estas prioridades estratégicas una utopía? No, en absoluto; la mayoría de las soluciones tecnológicas necesarias ya se conocen. La dificultad real tiene que ver con lo vigoroso que sea el proceso político y lo suficientemente democrático como para conducir esta gran transformación.

La reciente crisis financiera y económica ha sido controlada, pero todavía no está superada y hay que estar prevenidos respecto de posibles réplicas en el futuro. Por lo tanto, el principal desafío de este proceso político es cómo hacer que la recuperación no sólo sea exitosa, sino sea algo más que una recuperación, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

Es crucial tomar las decisiones correctas cuando se trata con la variedad de dilemas que están ante nosotros:

- ¿Cómo podemos recuperar el crecimiento y la creación de puestos de trabajo y, al mismo tiempo, reducir las emisiones de carbono? Mediante la reorientación de la inversión, la producción, el consumo y la creación de puestos de trabajo hacia soluciones que impliquen la reducción de las emisiones de carbono.

- ¿Cómo podemos recuperar el crecimiento y reducir la deuda pública, que es ahora mucho mayor después del esfuerzo realizado con los paquetes de estímulo y los rescates derivados de las dificultades financieras? Apoyando activamente la creación de puestos de trabajo, reorientando el gasto público hacia inversiones clave e impulsando la tributación ecológica.

- ¿Cómo podemos recuperar el crecimiento y acelerar la transición hacia actividades que impliquen una baja emisión de carbono y hacia una economía más inteligente? Apoyando activamente la innovación en todos los niveles y en todas las empresas, así como la transición a la que se verán enfrentadas las personas ante nuevos puestos de trabajo.

4. Un nuevo enfoque para la formulación de políticas en la era global

Esta transición implica decisiones cruciales que deberán adoptar todas las partes involucradas y, de hecho, todos los ciudadanos; pero es fundamental aclarar cuál debe ser el nuevo enfoque a desarrollar para la formulación de políticas públicas. Debería utilizarse la gama completa de instrumentos disponibles para gestionar dicha transición: las pautas de la planificación estratégica, las regulaciones y los estándares, los servicios públicos, los beneficios públicos y tributarios, las compras públicas, las instituciones financieras públicas, los contenidos y métodos educativos, la comunicación pública que sirve de marco a las decisiones públicas, el apoyo y los incentivos a las iniciativas de la sociedad civil. La combinación de políticas, sin duda, requiere de una intervención pública más estratégica y más energética, la cual no está en absoluto en contradicción con lo mejor de las nuevas formas de activismo de la sociedad civil. Un buen ejemplo es el apoyo público que ha de darse a las redes para la innovación y creación de puestos de trabajo, o a las redes de integración social, las cuales deben ser fortalecidas a nivel regional, nacional y europeo. Por otra parte, los servicios públicos, en tanto principales reguladores, proveedores de servicios, fijadores de estándares y promotores de redes, tienen un potencial sin explotar que puede ser usado más plenamente al fomentar la innovación para el desarrollo sostenible.

Por eso, la estrategia de futuro a largo plazo de la Unión Europea debería ser traducida en acciones de gran alcance sobre la base de una combinación de políticas multinivel, incluyendo medidas a nivel global, europeo, nacional y local. En esta combinación de políticas, la dimensión europea debería ser fortalecida mediante tres formas diferentes: la coordinación europea de las políticas nacionales, la aplicación de instrumentos europeos específicos y la definición de una posición europea en los foros internacionales.

A nivel nacional y local, los servicios públicos deben convertirse en poderosos promotores de las prioridades clave del desarrollo sostenible, tales como la de una economía sustentada en bajas emisiones de carbono, la capacidad emprendedora y la inclusión social. Pueden promover las economías de bajas emisiones de carbono mediante el establecimiento de nuevos estándares y

regulaciones, sirviéndose de la contratación pública, la introducción de impuestos y beneficios ecológicos, y el fomento de nuevos comportamientos a través de la educación y la comunicación pública. Pueden promover la capacidad emprendedora mediante la reducción de la burocracia, el suministro de apoyo financiero y técnico, y la difusión de programas educativos en materia de capacidad emprendedora y espíritu empresarial en todos los niveles. Por último, los servicios públicos pueden promover la inclusión social y la igualdad de oportunidades mediante la mejora en la calidad y rendimiento de las prestaciones de salud, de educación, vivienda, infraestructura y planificación urbana, y de otros servicios sociales con el fin de fortalecer la integración social; la más alta prioridad aquí debe ser la erradicación de la pobreza infantil.

5. Mejorar la gobernanza: participación, coordinación y *accountability*

Cuando se trata de proyectar más allá del 2010, es importante no perder el acervo de experiencias y conocimientos adquiridos a partir de la estrategia de Lisboa, que son muy significativos, aun cuando varios de sus objetivos no se hayan alcanzado (véase el anexo). Dicho acervo consiste en:

- un amplio consenso político acerca de la dirección estratégica principal;
- un proceso a escala europea de coordinación de las reformas e innovaciones estructurales para hacer frente a estos desafíos, con participación de instituciones, gobiernos, parlamentos, regiones y sociedad civil europeos, en diferentes niveles;
- un gradual redireccionamiento de diversas políticas: de empleo, de protección social, de educación, de investigación, de innovación, de sociedad de la información, de mercado único, de energía, política regional y macroeconómica.

Con el fin de mejorar la gobernanza de este proceso político, es preciso dar prioridad a lo siguiente:

- a) La arquitectura de la estrategia requiere de algunas mejoras fundamentales:
 - en el nivel superior, un marco estratégico único, que contenga orientaciones estratégicas clave y de largo plazo, que lleve a superar la desconexión actual que existe entre el crecimiento, por un lado, y el empleo, la política social, el desarrollo energético y el desarrollo sostenible, por el otro;
 - en el nivel intermedio, las directrices basadas en el Tratado amplio de economía y empleo deben ser directrices integradas, cubriendo todo el ámbito de la estrategia;
 - en el nivel operacional, en cada una de las políticas relevantes, los objetivos comunes y las acciones clave deben ser adoptadas de acuerdo con estas prioridades estratégicas (y de ninguna otra, a fin de evitar el llamado efecto “árbol de Navidad”).
- b) Es preciso aumentar la *accountability* política mediante la adopción de decisiones claras acerca de las prioridades y sincronizando esta estrategia con los ciclos políticos a nivel nacional y europeo.
- c) Identificar claramente la caja de herramientas, ya sea nacional o europea, que puede ser utilizada por cada política. Promover, además, un mejor uso de dichas cajas por cada una de ellas, haciendo una actualización de la combinación de políticas con el fin de obtener instrumentos más fuertes y más europeos.
- d) Mejorar el proceso de implementación de cada decisión del Consejo de Ministros europeo y de los Comités y Grupos de apoyo respectivos, apuntando a una mejor articulación tanto a nivel europeo como nacional y entre ambos niveles. Para ello, es necesario:
 - identificar la caja de herramientas disponible para cada decisión del Consejo;
 - definir una hoja de ruta general para su aplicación;
 - mejorar el trabajo de los comités de apoyo al Consejo;
 - mejorar los métodos de revisión de expertos *inter pares* [*peer review*] respecto de los procesos de implementación a nivel nacional.
- e) Mejorar el proceso de implementación de las directrices y objetivos comunes. Para ello es preciso:

- mejorar la coherencia entre la información, las directrices integradas y las acciones clave;
 - preparar el programa nacional EU2020 de manera tal que haya una coherencia recíproca entre éste y los programas nacionales gubernamentales;
 - combinar los informes de los avances nacionales anuales (corto plazo) con los informes temáticos anuales enfocados sólo en algunas acciones clave previamente seleccionadas;
 - definir los indicadores y los plazos en relación con los principales objetivos, e invitar a los Estados miembros a definir objetivos específicos ambiciosos pero realistas adaptados a cada caso particular;
 - seleccionar los indicadores clave para comprender las dimensiones principales respecto del bienestar general, la economía del conocimiento y el desarrollo potencial;
 - desarrollar una evaluación comparativa más inteligente, poniendo las buenas prácticas en el contexto adecuado, usando indicadores de avance, construyendo *rankings* respecto de la capacidad de cada Estado miembro para evolucionar hacia las metas establecidas para cada uno de ellos;
 - mejorar el proceso de seguimiento y evaluación mediante la focalización en las recomendaciones específicas de cada país;
 - mejorar el proceso de aprendizaje basado en talleres temáticos y bases de datos sobre buenas prácticas;
 - introducir recompensas políticas y financieras positivas para avanzar en los objetivos comunes y metas nacionales.
- f) Mejorar la coordinación entre las decisiones relevantes del Consejo Europeo mediante:
- el fortalecimiento del papel coordinador del Consejo Europeo;
 - el desarrollo de interacciones regulares entre los Comités o Grupos del Consejo, focalizándose en cuestiones concretas.
- g) Perfeccionar el papel desempeñado por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.
- h) Identificar los métodos para mejorar la participación y la movilización de la sociedad civil e interlocutores sociales. Implica:
- mejorar el papel de las Cumbres Tripartitas y del diálogo macroeconómico;
 - apoyar el papel del Comité Económico y Social Europeo y de su red conformada por los Consejos Económicos y Sociales nacionales;
 - apoyar la adaptación de la Estrategia EU2020 a los grupos destinatarios específicos;
 - desarrollar diversos tipos de asociaciones para la implementación de los proyectos.
- i) Mejorar los instrumentos de comunicación con el fin de involucrar diferentes tipos de actores: funcionarios, formadores de opinión, miembros de la sociedad civil, jóvenes y ciudadanos en general. La comunicación debe ser suficientemente promovida a nivel europeo, nacional y local mediante la potenciación de aquellos que pueden multiplicar y adaptar el mensaje.
- j) Desarrollar los métodos para un mejor proceso de implementación en el nivel territorial y apoyar las iniciativas adoptadas por el Comité de las Regiones. La implementación de la agenda debería ser ahora totalmente transferida al nivel territorial, considerando:
- el aprovechamiento de las peculiaridades territoriales y garantizando la plena utilización de los recursos endógenos;
 - el desarrollo de pactos territoriales europeos sustentados en políticas regionales y en una plataforma europea para intercambiar las mejores prácticas;
 - que las ciudades y áreas metropolitanas tengan las condiciones para transformarse en los principales centros para la innovación y la creatividad.

II. Gobernanza estratégica para el desarrollo: un marco metodológico

1. Planificación y Gestión Estratégica

La definición e implementación de una agenda para el desarrollo exige un proceso de planificación

estratégica. Sin embargo, dada la complejidad y velocidad de los cambios en las sociedades complejas de hoy en día, cabe preguntarse si queda allí algún espacio para la planificación. ¿Es pertinente, útil o incluso posible la planificación?

La premisa aquí es que es pertinente porque el cambio es impulsado no sólo por las iniciativas individuales y la competencia entre ellas, sino también por las nuevas formas de cooperación, y tanto una como la otra requieren la definición de reglas acerca del bien común, el cual debe estar basado en prioridades y metas de largo plazo. Éstas pueden iluminar el camino a seguir, y así contribuir a que ese “tren” tan rápido y complejo que estamos conduciendo más útil se nos vuelva. Ciertamente, la planificación es indispensable cuando se trata de grandes procesos de cambio, tales como la implementación de una nueva agenda para el desarrollo o el estímulo a procesos de integración regional. Y la planificación es posible cuando el objetivo no es una planificación estratégica para predecir y definir el futuro, sino más bien para anticipar futuros posibles (¡siempre hay muchos!) y tratar de darles forma a través de la gestión estratégica del cambio.

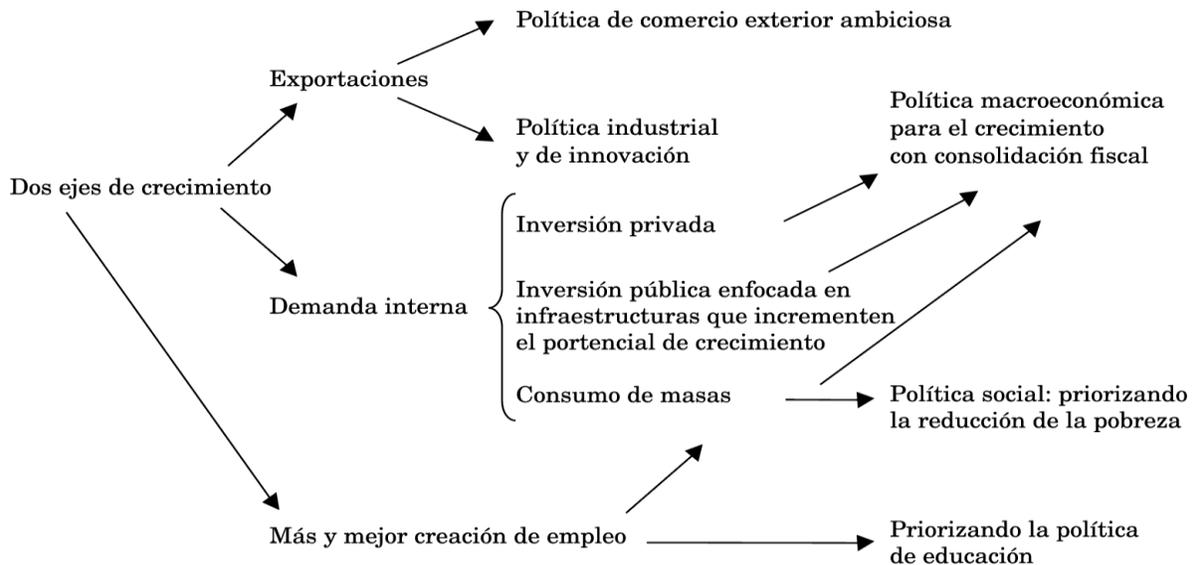
Después de las décadas de 1980 y 1990, época durante la cual la crítica a las experiencias pasadas de planificación parecía haber enterrado el concepto de planificación en sí, éste se ha vuelto a lanzar a lo largo de diferentes líneas: en el sector privado, por las grandes empresas, y en el sector público, por los países asiáticos y europeos, y, más específicamente, por la Unión Europea.

También es importante evaluar las distintas fases de la rica experiencia de América Latina. Es la experiencia y el concepto de planificación estratégica más recientes y que este trabajo presenta de manera sistemática, abarcando las siete etapas del ciclo de gestión estratégica: preparación, análisis estratégico, definición y desarrollo de la estrategia, planificación operativa, implementación, y seguimiento y evaluación.

Preparación

La preparación comienza a partir de un impulso inicial, que puede surgir como consecuencia de varios factores convergentes: el surgimiento de nuevos retos, cambios en la composición del poder político, el estímulo de experiencias extranjeras, o nuevas percepciones y perspectivas teóricas. La voluntad política para definir una nueva agenda de desarrollo es un factor decisivo, pero no es suficiente. Para que el proceso pueda despegar en forma apropiada, es necesario contar con un equipo central que esté familiarizado con el estado del arte de la formulación de políticas públicas; además, tener expertos que puedan aportar nuevas perspectivas teóricas para resolver los problemas inmediatos y puedan construir el modelo causal más pertinente (algunas decisiones en este ámbito deben tomarse desde el comienzo, aun cuando vayan a sufrir cambios más adelante, como se observa en la Figura 1); por último, es preciso tener coordinadores que puedan organizar de manera sistemática, creativa y eficiente la interacción entre funcionarios y expertos, que en esta etapa no sólo deben ser buenos especialistas, sino también generalistas competentes.

Figura 1
Estrategia para un nuevo ciclo de desarrollo



Fuente: elaboración propia.

Análisis estratégico

Sobre la base de los informes existentes (para evitar reinventar la rueda), el análisis estratégico debe proceder de la siguiente manera: analizar el contexto mundial (las principales tendencias económicas, sociales, medioambientales y tecnológicas); analizar la situación nacional (desafíos y problemas, fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades); analizar los principales factores que estructuran los escenarios posibles (seleccionados con base en el modelo causal referido anteriormente); examinar, consolidar y profundizar el modelo causal basado en la construcción de una matriz de impactos transversales, tal vez recurriendo a una consulta de expertos Delphi (aunque este proceso ocupa mucho tiempo).

Prospectiva estratégica

Al análisis anterior le sigue la fase de prospectiva estratégica, que debe proceder de la siguiente manera: identificación de los escenarios posibles, contruidos con base en formas realistas mixtas de la posible evolución de los factores estructurantes (ver Tabla 1); ordenación de los escenarios posibles en función de su grado de conveniencia, sobre la base de una definición de valores y prioridades políticas (que deben aparecer claramente explícitos), marcando un cambio desde una perspectiva analítica a una normativa; identificación definitiva de un escenario de referencia entre aquellos que se consideran deseables, y también probables. A partir de aquí, ya se puede recurrir a la definición de la estrategia de desarrollo a adoptar.

Tabla 1
Factores estructurantes y construcción de escenarios

Factores estructurantes y su posible evolución	Contexto social			Sistema político			Evolución económica nacional			Evolución social nacional		
	Hip a	Hip b	Hip c	Hip a	Hip b	Hip c	Hip a	Hip b	Hip c	Hip a	Hip b	Hip c
Escenario A	X			X			X			X		
Escenario B			X			X			X			X
Escenario C		X			X			X			X	
Escenario D		X			X			X			X	
Escenario E		X				X		X				X

Fuente: elaboración propia.

Definición y desarrollo de la estrategia

La definición de la estrategia de desarrollo debe basarse, en primer lugar, en una clara enunciación de los objetivos estratégicos. En segundo lugar, en la identificación de las grandes prioridades estratégicas, que no deben ser demasiado numerosas y deben estar articuladas entre sí como factores causales que lleven al logro de los objetivos estratégicos deseados. Por último, la estrategia debe basarse en el proceso de transformar los objetivos estratégicos generales en directrices más específicas, con el apoyo de la herramienta del “árbol de objetivos”.

Planificación operativa

La fase de planificación operativa se inicia al utilizar las directrices para especificar cómo deben reorientarse las diferentes políticas sectoriales; luego, deben programarse las medidas y metodologías que deben ser adoptadas y definir cómo éstas pueden traducir la estrategia de desarrollo en una agenda para el desarrollo. A ese mismo fin, también es necesario reunir a funcionarios familiarizados con el estado del arte en diferentes políticas sectoriales, y expertos sectoriales que puedan ofrecer nuevas perspectivas. Otro paso fundamental, para garantizar la credibilidad, consiste en lograr establecer los medios jurídicos y financieros para la implementación de la agenda, y definir indicadores físicos y financieros, así como indicadores de resultados y de impacto. Por último, es necesario organizar los servicios, identificando claramente los equipos responsables de cada programa y proyecto, y crear órganos de coordinación que operen en el más alto nivel (del gobierno) y puedan apoyar la gestión estratégica de la agenda de desarrollo establecida.

Durante esta fase, así como en la de implementación, puede ser necesario organizar los servicios públicos horizontalmente en vez de seguir una lógica sectorial, movilizandolos los órganos correspondientes de forma independiente del ministerio al que pertenecen. En tales casos, la coordinación horizontal es manejada por órganos de coordinación del gobierno central o por un ministerio de coordinación con un equipo ministerial horizontal, y un director de programa a tiempo completo. Siempre debe haber coordinadores del gobierno central a cargo de la vigilancia sistemática de todos los programas y su articulación con el proceso presupuestario.

Implementación

La fase de implementación es evidentemente una etapa clave, y aun cuando le precede la fase de planificación, esta última está altamente condicionada y debe continuar durante todo el proceso de

gestión estratégica. De hecho, la gestión estratégica no debería ser vista sólo como un ciclo, sino como un sistema de etapas en interacción.

La primera condición para garantizar una implementación efectiva es lograr el apoyo y la movilización de la sociedad. Existe otra condición aun más básica que a menudo es subestimada: obtener el apoyo y la movilización de los funcionarios públicos que se encargan de la implementación (de ahí la importancia de los procedimientos de comunicación interna y la movilización de los equipos responsables de cada fase).

Siempre que sea posible, la implementación debe estar precedida por proyectos piloto que ponen a prueba y permiten perfeccionar las soluciones. Su despliegue debe tener en cuenta las condiciones locales, lo que significa establecer mecanismos de intercambio fluido con el contexto para analizar las buenas prácticas (es decir, talleres e informes elaborados con la contribución de expertos, lo que explica la importancia de los procedimientos de seguimiento y evaluación). La metodología de proyectos piloto no siempre permite la evaluación, ya que, por ejemplo, cuando están involucrados los criterios de equidad para un acceso más generalizado a incentivos o beneficios, la metodología dependerá, más bien, de procedimientos de consulta previa (como se verá más adelante).

La implementación de una agenda de desarrollo se produce de varias maneras: a través de la regulación estatal, a través de la provisión de servicios públicos, y mediante la gestión de los procesos de cambio. En cuanto al papel regulador del Estado, existen metodologías que garantizan una “mejor regulación”, las que pueden ser desplegadas para llevar a cabo una evaluación de impacto ex-ante de tal manera que los efectos adversos y las cargas administrativas se reduzcan al mínimo. Respecto a la mejora en la provisión de servicios públicos, las opciones básicas se presentan en cada área en relación con el modelo asumido (descentralización / desconcentración), con el diseño de la tecnología de la información y los sistemas de organización adoptados, y con las posibilidades que ofrecen la contratación externa o las formas de asociación público-privada. Más allá de la provisión de servicios, también es muy importante el papel económico del Estado en la implementación de una estrategia de desarrollo, ya que el Estado es la principal fuente de empleos, de inversiones y de compras. En cuanto a la gestión de los procesos de cambio, se requiere gerenciar y ejercer liderazgo sobre los proyectos, capacidad para conducir personas, establecer comunicaciones y relaciones con los distintos actores involucrados en el proceso, y una gran amplitud de otros temas acerca de la gobernanza (como se verá más adelante).

Seguimiento y evaluación

El seguimiento se ha vuelto mucho más eficiente gracias a los sistemas de control de gestión basados en las tecnologías de la información, que permiten realizar evaluaciones continuas de indicadores físicos y financieros, así como efectuar el seguimiento de los resultados (estos últimos son más difíciles de rastrear debido a que implican a menudo acceder a los sistemas nacionales de estadísticas, que están necesitados de mejoras). Respecto a la evaluación, el objetivo es vincular la eficiencia y la eficacia con los impactos del programa a la luz de los objetivos estratégicos generales. Por lo tanto, hay mucho que ganar al ubicar la evaluación dentro del contexto más amplio del modelo causal y del escenario de referencia que se adopte. El proceso de evaluación también debiera combinar un elemento interno (la autoevaluación), conducido por las agencias responsables, con la evaluación externa, llevada a cabo por entidades independientes. Es preciso aclarar que el objetivo central de la evaluación no es juzgar sino más bien proporcionar el aprendizaje colectivo para mejorar el rendimiento. La evaluación puede servir de base para actualizar o revisar la estrategia de desarrollo, e iniciar un nuevo ciclo, siguiendo el itinerario descrito anteriormente.

2. Gobernanza estratégica

La sección anterior describió a grandes rasgos el ciclo de planificación y gestión estratégicas sin hacer referencia al contexto institucional. Sin embargo, es crucial tener en cuenta dicho contexto a lo largo de

todo el ciclo. En lo que sigue a continuación, el análisis presupondrá un contexto institucional que tiene como marco la democracia representativa con mecanismos de la democracia participativa.

Funciones y actores en la gestión estratégica

Con el fin de garantizar un proceso más eficiente, es preciso definir las funciones institucionales de cada actor con la mayor claridad posible. Además, en cada ordenamiento constitucional específico, los gobiernos deben tomar la iniciativa de proponer una estrategia de desarrollo, con instrumentos legislativos y financieros elaborados en cascada a partir de la agenda y los programas de desarrollo. Sin embargo, es necesario considerar que en un contexto democrático pueden presentar contrapropuestas los partidos políticos, grupos de la sociedad civil o simplemente los ciudadanos.

Las organizaciones de la sociedad civil deben participar en los procesos de consulta y construcción de consensos propuestos por los gobiernos, de acuerdo a normas previamente acordadas. Además, la sociedad civil puede lanzar cualquier iniciativa que estime conveniente de conformidad con las normas democráticas. El gobierno entonces debe reelaborar sus propuestas teniendo en consideración los resultados de la consulta, y presentarlas luego a los parlamentos, los que, a su vez, deben debatir estas propuestas y adoptar los instrumentos legislativos y financieros que sean pertinentes. Los gobiernos, a continuación, pueden volver a elaborar sus propuestas incorporando los resultados del debate parlamentario. Luego, con el apoyo de los sistemas de servicio civil, inician la fase de implementación de modo tal que involucre a todos los actores pertinentes. Los grupos de la sociedad civil participarían en esta implementación a través de iniciativas individuales, de proyectos emprendidos por diferentes organizaciones, o mediante asociaciones público-privadas. Apoyados en los servicios civiles, los gobiernos deben organizar el seguimiento y la evaluación, involucrando igualmente la sociedad civil y los parlamentos respectivos. Por último, los medios de comunicación deben difundir información, opiniones y comentarios a través de todo el proceso en su conjunto.

Capacitación y gestión estratégica

Las experiencias exitosas demuestran que no es suficiente definir el papel de los diferentes actores; es necesario desarrollar las capacidades de estos actores para que puedan desempeñar sus funciones adecuadamente. Por poner sólo algunos ejemplos: las capacidades de gestión estratégica del gobierno se ven reforzadas no sólo por las características personales de los dirigentes, sino también por la existencia de un equipo de apoyo a la gestión prospectiva y estratégica vinculada a los equipos que actúan como contraparte en los distintos ministerios.

Es muy conveniente que el gobierno realice regularmente talleres que permitan un debate estratégico libre. Las capacidades del servicio civil se ven reforzadas cuando los equipos de gestión prospectiva y estratégica tienen un impacto en el funcionamiento normal de los ministerios. Esto depende de la comunicación interna, además de la organización de talleres para funcionarios de alto nivel en los ministerios que sean pertinentes.

La conformación de equipos de coordinación y gestión de proyectos es también crucial para el desarrollo de nuevas capacidades, tanto como la búsqueda constante de mejores prácticas nacionales e internacionales. Tampoco se debe olvidar la capacitación de los parlamentarios. Prácticas tales como las consultas a expertos o las consultas públicas, o las nuevas formas de organización tales como las estructuras de articulación horizontal entre las diversas comisiones parlamentarias, pueden ser particularmente útiles.

La capacitación a grupos de la sociedad civil depende en gran medida de su grado de implicación en los procesos de consulta, así como del desarrollo de capacidades técnicas específicas y de los talleres y conferencias. Cuando las organizaciones de la sociedad civil participan en la coordinación, así como en actividades de consulta, la capacitación se convierte en lo más importante, ya que deben trabajar para establecer un consenso sobre las metas. Esto es aun más crucial cuando están en juego los acuerdos específicos o los pactos estratégicos entre sindicatos y asociaciones empresariales.

Por último, cuando la implementación depende en gran medida de grupos de la sociedad civil, puede ser importante transformar su presentación en un formato que sea más inteligible para cada actor involucrado. Las llamadas “cajas de herramientas” son elaboradas por los gobiernos con el fin de llegar a cada actor en la forma más adecuada.

Resumen: gobernanza y gestión estratégicas para una agenda de desarrollo

Sobre la base de lo precisado en los apartados anteriores, ahora es posible presentar una visión global del proceso de gobernanza y gestión estratégicas para definir e implementar una estrategia de desarrollo (ver Tabla 2).

Tabla 2
Gobernanza y gestión estratégicas

Gestión estratégica	Gobernanza estratégica
Preparación	Impulso político-estratégico
Análisis estratégico	
Prospectiva estratégica	Selección de escenario de referencia
Definición / desarrollo estratégico	Opciones políticas-estratégicas
	Propuesta política
	Desarrollo del proceso de consultas
Reelaboración	Reelaboración de propuesta política / Debate parlamentario y adopción de instrumentos legislativos
Planificación operativa	
Implementación	Implementación
Seguimiento / evaluación	Seguimiento / evaluación

Fuente: elaboración propia.

3. Gobernanza estratégica multinivel

El marco precedente procura simplificar algo que es altamente complejo debido a los contextos históricos y políticos y porque la gobernanza opera en varios niveles (local, regional, estatal, nacional, macro-regional e internacional). Aun cuando el nivel nacional es fundamental, si se supone que es necesario mejorar la gobernanza, entonces tiene que estar articulada con todos los otros niveles. Esto es particularmente cierto cuando está en juego un programa de desarrollo.

Con el fin de aclarar el contexto de la gobernanza en los distintos niveles, resulta útil un marco que especifique las competencias que le corresponde a cada uno de los niveles respecto de cada política sectorial (Tabla 3). Pronto se hace evidente que el grado de descentralización por debajo del nivel nacional presenta enormes diferencias dependiendo de la política en juego, tanto como en el caso de los grados de centralización por sobre el nivel nacional, sobre todo cuando existe una integración macro regional. No vale la pena preguntarse qué tipo de gestión es mejor: si de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, ya que ambos son necesarios; lo que importa, más bien, es cómo combinar dichos enfoques para cada política sectorial. Por ejemplo, la política comercial debe ser mucho más centralizada que las políticas de lucha contra la pobreza, pero aun así estas últimas presentan aspectos altamente centralizados, tales como las medidas de naturaleza tributaria.

En cualquier caso, cuando se habla de la gobernanza estratégica de una agenda de desarrollo, dos conclusiones parecen ineludibles: cada nivel de gobernanza antes mencionado deberá desplegar

procedimientos de gestión (ver Tabla 2) para los dominios sobre los que tiene competencias institucionales; y un cierto nivel de centralización estratégica es necesaria para la implementación de una amplia política de cambio. La cuestión central es, entonces, eminentemente política: el nivel que evidencia un mayor grado de centralización debe tener la necesaria legitimidad democrática.

Tabla 3
Políticas sectoriales y niveles de gobernanza

Políticas sectoriales								
Niveles gobernanza	Comercio exterior	Macro economía	Industria	Investigación	Trabajo	Educación	Protección social	Ambiente
Macro regional	X		X	X	X			X
Nacional	X	X	X	X	X	X	X	X
Estatal / regional			X	X	X			X
Local					X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

En el caso de América Latina, el nivel de centralización estratégica que corresponde para la promoción de una agenda de desarrollo sigue siendo nacional. Pero, como ha sido históricamente en Europa, en algunas áreas la gestión pueden operar en el nivel macro-regional. En la UE, la política cambiaria, monetaria, comercial, agrícola y de libre competencia opera en el nivel macro-regional; en otros sectores las competencias se comparten entre los niveles comunitario y nacional, como en el caso del medio ambiente, el transporte, la investigación y el empleo. Hay otros ámbitos en que las políticas son nacionales, como en la industria, la seguridad social, la salud o la educación. Pero incluso en estos casos, la UE tiene algunas competencias y desarrolla una combinación de instrumentos diversificados.

La UE ha emprendido un proceso de gobernanza estratégica a nivel comunitario que involucra a la totalidad de los 25 Estados miembros, los que han logrado incrementar su nivel de coordinación entre las distintas políticas nacionales. Este proceso se sustenta en el llamado Método Abierto de Coordinación (OMC, por sus siglas en inglés), que se aplica a 12 políticas sectoriales en la UE, con base en instrumentos más informales o “suaves”.

El Método Abierto de Coordinación tiene por objeto establecer un cierto nivel de convergencia estratégica entre los países y las regiones, respetando sus especificidades. Este método implica los siguientes pasos: identificación de los principales retos estratégicos comunes; identificación y debate sobre las buenas prácticas que pueden dar respuesta a esos retos estratégicos; definición de objetivos o directrices comunes de política pública; traducción y adaptación de las directrices para el establecimiento de las políticas nacionales; implementación de las directrices de forma que se adapten a cada país y así movilizar a la sociedad civil; seguimiento de la implementación sobre la base de indicadores y objetivos cuantitativos comunes adaptados a cada caso; evaluación del proceso y actualización de las directrices. Ha habido mucho debate teórico y político acerca del Método Abierto de Coordinación, un debate al que los investigadores de las ciencias sociales han contribuido. Este debate en curso y algunas aportaciones teóricas recientes permiten dar claridad a algunas cuestiones clave.

En primer lugar, cabe exponer algunos comentarios generales para arrojar luz sobre el método en sí. El objetivo del Método Abierto de Coordinación no es establecer un *ranking* general de países en el campo de cada política, sino que pretende definir un proceso de aprendizaje regional con el fin de estimular el intercambio y la emulación de las buenas prácticas, y ayudar a los países a mejorar sus políticas nacionales. El método utiliza la evaluación comparativa [*benchmarking*], pero trasciende su mero ejercicio. Se establece una dimensión regional, lo que permite que las decisiones políticas se formulen a través de la definición de directrices comunes, y promueve la gestión de los objetivos mediante la adaptación de las directrices compartidas, teniendo en cuenta la diversidad nacional. El método es una manera concreta de desarrollar la gobernanza moderna basada en el principio de subsidiariedad; puede promover la convergencia en torno a intereses y prioridades compartidas dentro del respeto a la diversidad nacional y regional. Es un método integrador que sirve para profundizar la cooperación y la integración regional, y puede ser usado conjuntamente con otros métodos en función del problema al que se dirige, que puede ir desde la armonización a la cooperación.

El Método Abierto de Coordinación ocupa una posición intermedia dentro de la gama de métodos posibles. Trasciende la cooperación intergubernamental, constituyendo un instrumento para la integración que complementa distintos otros instrumentos más generales. La cooperación política debe desempeñar un papel crucial para poder catalizar las distintas etapas del Método Abierto de Coordinación, especialmente a través de la presentación de propuestas de directrices comunes, la organización de intercambios de buenas prácticas, la presentación de propuestas de indicadores y el apoyo para el seguimiento y la revisión de expertos *inter pares*. El Método Abierto de Coordinación también puede convertirse en un importante instrumento para aumentar la transparencia y la participación democrática.

El Método Abierto de Coordinación es “abierto” por varias razones: las directrices comunes y su *ranking* se pueden adaptar a los contextos nacionales; las buenas prácticas pueden ser evaluadas y adaptadas al contexto nacional; hace una distinción entre los indicadores de referencia a nivel regional y las metas nacionales concretas, teniendo en cuenta el nivel nacional como punto de partida (un indicador común para todos los países puede ser la relación entre la inversión en Investigación y Desarrollo y el PIB, o la participación femenina en el mercado laboral, por ejemplo, mientras que la meta puede variar de un país a otro. Esto significa que el seguimiento y la evaluación deben basarse en los avances logrados o en los resultados relativos, ya que deben tener en cuenta el contexto nacional bajo un enfoque sistémico); y diversos actores de la sociedad civil participarían en todas las etapas para permitir la creación de nuevas formas de asociación.

Teniendo como base estas experiencias diversificadas, puede tener sentido llevar a cabo una experiencia piloto en América Latina para dar forma a una política sectorial que sea crucial para la agenda de desarrollo. Una buena opción, sujeta a debate, sería la política educativa. Ésta constituye la recomendación final de este documento.

Conclusión

Los países de América Latina enfrentan enormes disparidades sociales y regionales, desequilibrios ambientales, y el desafío de una mejor inserción en la economía mundial. La respuesta a estos problemas mediante la promoción de amplias reformas a largo plazo, a su vez, requiere integrar la estrategia de desarrollo con el establecimiento de sistemas de gobernanza estratégica. En este contexto, este trabajo apunta a lo siguiente: en primer lugar, proponer y precisar los puntos de referencia metodológicos para una agenda de desarrollo que abarque las fases de definición de políticas, de implementación, y de seguimiento y evaluación, lo que significa identificar los tipos de mecanismos institucionales que pueden conducir el proceso de gobernanza estratégica, específicamente los mecanismos de la democracia representativa y la democracia participativa, así como los mecanismos para modernizar los sistemas de administración pública. En segundo lugar, se especifica cómo estos mecanismos pueden operar en los niveles federal, estatal y local. La construcción de un sistema de

gobernanza estratégica implica necesariamente una multiplicidad de actores y diferentes niveles de gobernanza, así como la interacción entre ellos. Por último, el documento explora las posibles maneras de definir una agenda de desarrollo, y examina la gobernanza estratégica a nivel macro-regional en un contexto de cooperación y/o de integración regional. A tal efecto, se ha invocado la experiencia de otras macro-regiones que existen en el mundo, en particular la de la Unión Europea.

La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica*

Fernando Vallespín

1. Crisis económica y reestructuración política

Lo primero que llama la atención cuando reflexionamos sobre la crisis económica, que tuvo su punto álgido con la caída de Lehman Brothers en agosto de 2008, es cómo se consiguió aminorar gracias a la activa intervención del Estado. Esta intervención se concretó en medidas tales como la masiva inyección de dinero público en el sistema financiero -10 billones de euros sólo en Europa-, la reducción de los tipos de interés al mínimo, o la puesta en marcha de estímulos fiscales. Estas decisiones políticas, unidas a la iniciativa de abordar una reforma en profundidad del sistema financiero internacional, tuvieron el efecto general de devolver la *confianza* a los mercados y a los agentes económicos. Se ha reproducido, por tanto, la misma pauta de salida a la crisis -en el caso de que no retorne con mayor virulencia- que ya había sido puesta en práctica durante las anteriores crisis del capitalismo.

Desde los años ochenta hemos venido asistiendo, en efecto, a ciclos económicos acelerados de subidas y caídas, que son seguidas de intervenciones masivas de dinero público, las cuales a su vez sirven para financiar después un nuevo *boom* económico. La gran cuestión que se abre es, sin embargo, si tiene sentido este rescate político de un sector financiero depredador y sobredimensionado (el valor de los activos financieros es varias veces mayor que el PIB global), o si, por el contrario, cabe algún tipo de acción política que imponga un paradigma alternativo. Una vez más, la gran enseñanza de esta crisis estriba en el reconocimiento de que sin una intervención política decidida no es posible un adecuado funcionamiento del sistema económico (se ha refutado de nuevo la tesis de que los mercados tienden al equilibrio), pero que, a la vez, la política está todavía lejos de encontrar un conveniente ajuste con el sistema económico internacional. Se ha convertido en su red salvadora, pero no en su auténtico tutor. La conexión entre política y economía ha pasado así de nuevo al centro del debate intelectual.

Con todo, desde el momento en el que se escriben estas páginas, salta a la vista que, primero, la crisis está todavía lejos de haber sido superada; y, en segundo lugar, que fuera de las anteriores medidas mencionadas, la política no ha conseguido evitar una cierta sensación de impotencia frente a los grandes intereses económicos. El primer aspecto sale claramente a la luz si observamos las tres fases en las que se ha ido concretando la acción estatal: al comienzo se trató de inyectar dinero al sistema financiero para evitar el *credit crunch*; después se intervino para salvaguardar a grandes empresas particularmente amenazadas, como las automovilísticas, y en aumentar el gasto para satisfacer las necesidades de aquellos sectores o grupos sociales que habían quedado en paro o en una situación precaria; por último, y como consecuencia de ese mismo gasto, el gran problema parece ser ahora el propio endeudamiento de los Estados. La crisis griega puso esta cuestión en el centro del debate político, aunque luego se observó que el endeudamiento excesivo es un problema que afecta a la mayoría de los Estados europeos y a los Estados Unidos. El problema de fondo es que, en un momento de retracción del consumo y de la inversión de las empresas, sólo queda aumentar la demanda en el sector exterior, algo ciertamente difícil si la mayoría de los Estados se encuentran en una situación similar; o bien, y así es como se ha llegado adonde ahora mismo estamos, incrementando el déficit o emitiendo deuda pública. Esta última tiene la gran dificultad, sin embargo, de que aquellos países que,

Recibido: 14-09-2010. Aceptado: 16-09-2010.

* Conferencia Magistral presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

como en el caso griego, se excedan en dicha emisión, comienzan a entrar en una espiral diabólica. A mayor deuda, mayores tipos de interés, mayor desconfianza de los mercados y, en el caso de la zona Euro, mayores presiones para el ahorro por parte de los socios de la unión monetaria europea. La gran cuestión que se abre, por tanto, es cómo conseguir una estabilización de las finanzas públicas si las políticas de gasto siguen siendo imprescindibles para dotar de impulso a la economía y para preservar la red de protección social. Sólo cabe ya, o bien una espectacular reducción del gasto a costa de los ingresos de los funcionarios, mediante una reducción de las inversiones, o a través de un incremento de los ingresos por la subida de impuestos, pero esta última medida tiene el problema de amenazar al propio aumento de la demanda interna. Como se ve, una situación grave que aún puede devenir en más perversa si atendemos a los imperativos de la política interna de cada sistema democrático. El debate sobre quiénes deben financiar la salida de la crisis no ha hecho más que empezar. No sólo a nivel interno, también dentro de la unión monetaria europea, que como consecuencia de la crisis griega se ha visto sacudida por diferentes movimientos divergentes respecto a qué hacer para evitar el *default* de uno de sus miembros.

Todo lo anterior ha tenido el efecto de sacar a la luz la impotencia relativa de la política frente al empuje de los mercados. Hay una contradicción palmaria entre las declaraciones de los grandes líderes internacionales contra el capitalismo especulativo en los primeros momentos de la crisis -e incluso en afirmaciones recientes- y aquello que podemos observar en la realidad fáctica. Lejos de atreverse a emprender una reforma en profundidad del sistema, que, recordemos, posee una dimensión global, se concentraron en resolver los problemas de sus propias economías. Mientras tanto, aquellos actores que provocaron la debacle financiera -los Goldman Sachs, J.P. Morgan, Deutsche Bank, etc.- no sólo no fueron penalizados por sus maniobras especulativas, sino que, después de haber sido saneados con dinero de los contribuyentes, han comenzado a hacer negocios a costa de la deuda de los países más débiles. El caso más flagrante es la emisión de títulos de los CDS (*credit default swaps*), que aseguran frente a la posibilidad de que la deuda pública de un determinado Estado pueda entrar en quiebra. A medida que, por ejemplo, los CDS sobre la deuda de un país vayan aumentando su precio, los inversores comenzarán a retirar su confianza sobre la misma, arrastrando al país a una posibilidad cierta de *default*, como casi ocurre con Grecia y, en menor medida, con Portugal, España e Irlanda. Lo sangrante del caso, es que los titulares de dichos CDS tienen un incentivo para que esto efectivamente ocurra, ya que su valor se incrementa de forma paralela a la pérdida de confianza en la capacidad de pago del Estado en cuestión. Unos CDS elevados, por su parte, sirven de señal para que las agencias de calificación, como Moody's, Fitch o Standard & Poors, bajen su evaluación de la deuda del país en cuestión, con lo cual dicho país ve con espanto cómo aumentan las primas sobre sus bonos y la dificultad de colocarla. Hasta ahora, no se han diseñado prevenciones eficaces frente a prácticas como éstas, y, en general, puede afirmarse que el esfuerzo presupuestario por reducir por la vía política la situación derivada del descontrol de los mercados financieros ha quedado por ahora sin respuesta efectiva.

Si comparamos esta crisis con otras de las grandes crisis anteriores, como la del 29 y la de los primeros años setenta, lo que se observa es que en aquéllas hubo al menos una importante combinación de liderazgo y teoría; es decir, un conjunto de ideas específicas para salir de la crisis. En la del 29, uno y otra se concretan en el *New Deal* y en las medidas de la socialdemocracia keynesiana; en la de los setenta, en el neoliberalismo amparado por Reagan y Thatcher, que acabaría imponiendo su hegemonía los 30 años subsiguientes. Hoy, por el contrario, asistimos estupefactos a la incompetencia de las ideas y a la ausencia de un verdadero liderazgo en el escenario internacional que impide la búsqueda seria de un paradigma alternativo. La izquierda da muestras de perplejidad ante su descenso electoral en la mayoría de los países europeos justo después de la crisis del capitalismo; y la derecha neoliberal pretende ignorar lo ocurrido y sigue, tozuda, predicando su doctrina del neoliberalismo, y confiada en que todo vuelva a ser como antes. Entretanto, está teniendo lugar, sin embargo, una importante

reorganización del sistema internacional, marcado por la notable presencia de las nuevas potencias económicas emergentes, que nos sitúa ante un escenario nuevo que tardará todavía décadas en lograr un ajuste, tanto económico como político. Hay un hecho que es incontrovertible por lo que ya sabemos de épocas anteriores: toda crisis acaba teniendo consecuencias políticas, crea las condiciones para la gestación de nuevas formas de poder y de reorganización del Estado, y un nuevo balance entre economía y política.

No es fácil saber, desde luego, cuáles sean las señas de identidad de los tiempos venideros. Lo que sí parece cierto es que estamos ante una fase de reconstrucción del modelo que nace con la implosión de la Tercera Revolución Industrial y las tecnologías de la información y la consecuente globalización e internacionalización de la economía y de los diferentes ámbitos de la acción social. Las señales de quiebra del modelo del nuevo capitalismo financiero, que sustituyó al anterior “capitalismo productivo”, así como las limitaciones a la acción política más allá del Estado-nación, hacen imperativa una importante renovación de los presupuestos sobre los que se ha venido edificando el brusco salto hacia un nuevo orden social. En lo que sigue trataremos de ofrecer sintéticamente algunas hipótesis tentativas sobre cuáles son las principales pautas del cambio, presuponiendo siempre que se trata de una mera “clarificación del presente” que no deja de tener la ambición de anticipar algunas tendencias de futuro, eso que Herbert Simon llama la “modelización de lo desconocido”. La tesis es que la crisis, en efecto, ha conseguido robustecer al Estado, aun cuando, paradójicamente, ha disminuido a la vez la autonomía de la política. En muchos lugares tenemos un Estado más grande, más presente en la vida de la sociedad, pero menos poderoso. Ésta es la gran contradicción de los momentos actuales, que trataremos de elaborar lo más analíticamente posible.

2. El “retorno” del Estado

Por lo que ya llevamos visto, esta crisis permite hablar de un indudable *retorno del Estado*, que se concreta en una multiplicidad de manifestaciones. Una primera, en lo que hace a su clara rehabilitación como la institución fundamental en el escenario internacional; y otra, por los cambios que se perfilan en su organización interna. No son cambios revolucionarios, claro está, pero sí permiten reinterpretar las predicciones que durante finales de los años 90 y comienzos del siglo XXI se habían venido haciendo sobre el rol de esta institución. Veámoslo brevemente.

El Estado en la gobernanza global

En lo que hace a su renacido papel en el escenario internacional, lo primero que se percibe es la aparición de una “gobernanza global” siguiendo las pautas de la “cooperación internacional” -entre Estados- y la “geopolítica clásica”. El triunfo de los *Grupos G*, que acaban subordinando las organizaciones internacionales a los dictados de unos “pocos Estados”, el nuevo papel de los *Estados* emergentes y el debilitamiento de los procesos de integración supranacional, son claros signos de este giro hacia más Estado y hacia una retracción de lo “trans-nacional” a favor de lo “inter-nacional”.

Desde luego, este proceso se venía incubando desde antes de la crisis propiamente dicha. Ya hemos afirmado que la gran novedad de la escena internacional reside en la aparición de nuevas superpotencias económicas, que poco a poco van encontrando también un creciente protagonismo en la política global. Una de las grandes revoluciones de nuestro tiempo radica precisamente en esto, en el progresivo declinar de las potencias económicas occidentales, sobre todo los Estados Unidos y Europa, y la correspondiente expansión de potencias como China, India o Brasil. Como luego veremos, este proceso de “des-occidentalización” no sólo se manifiesta en lo económico o demográfico, sino también en lo que hace a la propia eficacia de los valores hasta ahora dominantes. Es un hecho, sin embargo, que este nuevo núcleo de países no sólo ha contribuido a la salida de la crisis económica -China en particular, con su espectacular índice de crecimiento y su voraz capacidad de compra de la deuda pública de los Estados Unidos y otros países europeos-, sino que su presencia en el G-20 los ha

catapultado como imprescindibles actores de la gobernanza global. Con ello disminuye el poder de las organizaciones internacionales y se afianza el de los grandes Estados.

Recordemos cuál era la situación antes de la crisis económica, ya que solamente así podremos saber si se ha producido tal traslación de poder hacia las unidades estatales. La acentuación de la globalización que se produjo a lo largo de los años 90 y comienzos del siglo XXI tuvo el efecto de obligar a los Estados a introducir una nueva sensibilidad selectiva hacia este nuevo entorno de la sociedad global. Inmediatamente resultó obvio que ninguno podía satisfacer sus funciones tradicionales apoyándose exclusivamente en sus propios recursos. Es probable que nunca estuvieran en condiciones de hacerlo, aun cuando la clausura territorial y el concepto de soberanía les permitieran tomar una mayor conciencia de sí y operar más eficazmente con sus propias limitaciones y posibilidades. Bajo unas condiciones en las que su entorno ya no se limita a su propia sociedad, el único espacio al que llega su acción directa, el Estado no tuvo más remedio que ensayar nuevas formas de gobernanza. Algunas de estas actuaciones consistieron en tratar de hacer más atractivo su territorio para estimular las importaciones de capital y las inversiones productivas necesarias, o para tener acceso a las nuevas tecnologías, pero prácticamente ninguno poseía una influencia directa sobre las redes de la producción global. No tenían más remedio que “pactar” con ellas las condiciones de su participación en las mismas. Y eso les exigió un doble movimiento negociador y regulativo: “hacia dentro” de sus propias fronteras, para preparar a su sociedad para hacer frente a los desafíos de la competitividad internacional presente y futura; y “hacia fuera”, llegando a acuerdos con otros Estados y con una ilimitada y heterogénea cantidad de agentes globales: organizaciones internacionales, empresas y entidades financieras multinacionales, medios de comunicación o representantes de eso que se llama “sociedad civil internacional” -ONG de ámbito global (Greenpeace, Amnistía Internacional, etc.). Si observamos la acción de la mayoría de las burocracias *internas* de los Estados veremos también cómo se orientan cada vez más hacia los foros regionales e internacionales, que ya no son de la competencia exclusiva de los órganos específicamente encargados de la política exterior.

Los problemas sobre los que debían actuar los Estados en el marco de la gobernanza global no se reducían, como es lógico, a una defensa de la competitividad propia en un mercado internacionalizado. Están también todos los derivados de la aparición de nuevos “bienes públicos globales”; es decir, aquellos que no pueden ser satisfechos por cada Estado de forma individual, sino que exigían la colaboración entre ellos. El ejemplo obvio son los problemas medioambientales -destrucción de la capa de ozono, cambio climático-, o los derivados de las amenazas potenciales a la paz mundial -el control y supervisión de pruebas nucleares, por ejemplo-, o los generados por la delincuencia internacional, o algunas de las consecuencias de la aplicación de determinados desarrollos tecnológicos. En un nivel más regional nos encontramos con desafíos similares que exigen una cooperación transfronteriza más restringida, como los flujos migratorios en América del Norte o Europa occidental, o la contaminación del mar Mediterráneo o el mar Báltico. O los “problemas *locales*”, aquellos que afectan al ámbito local pero que están presentes en varios lugares del mundo y demandan una importante cooperación internacional. Un ejemplo a este respecto puede ser la administración de las megalópolis, la predicción y defensa frente a desastres naturales, la desertización o los problemas de aprovisionamiento de agua. No es preciso decir que estos campos y muchos otros están regulados ya por una infinidad de normas internacionales sancionadas por tratados bilaterales, multilaterales, de ámbito global o regional, que constituyen una compleja y espesa red de disposiciones normativas que restringen la acción de los Estados, pero que les faculta también para recuperar parte del control perdido. No en vano son ellos quienes se someten voluntariamente a sus disposiciones y participan también en su creación y desarrollo. Muchas son impulsadas y gestionadas directamente por las instituciones y organizaciones dependientes de la ONU, cada vez más heterogéneas y ramificadas; otras tienen su origen en espacios más regionales y por parte de instituciones que operan en este nivel; algunas se instituyen bajo el liderazgo de unos pocos Estados a los que van sumándose otros; etc. Una distinción cada vez más

generalizada es aquella que distingue entre, de un lado, las prescripciones “fuertes” del derecho internacional (*hard law*), es decir, aquellas que se apoyan en los tratados en vigor tras haber sido aprobados por los diferentes parlamentos; y, de otro, las normas “débiles”, que más bien reflejan principios generales, propósitos o concepciones morales que todavía no se han traducido en “derecho”. Ejemplos de este tipo de disposiciones son los resultados de las Conferencias Mundiales sobre el medio ambiente, sobre la mujer, etc.

La peculiaridad de este sistema de gobernanza, también calificado como “régimen internacional”, es que funciona sin requerir la existencia de un “gobierno” encargado de hacerlo efectivo, un poder coercitivo con capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Y aunque sus actores son Estados e instituciones internacionales, muchas veces se apoyan también sobre procedimientos informales, costumbres, rutinas (ver Rosenau y Czempiel, 1992). Lo importante, a estos efectos, es el respeto de este sistema de reglas por parte de la mayoría. A nadie se le escapa, sin embargo, las diferencias de poder entre ellos, que van desde la efectiva capacidad para ejercer un derecho de veto a determinadas propuestas hasta la práctica imposición de otras a los más débiles. Por no mencionar la creciente importancia que están comenzando a ejercer sobre este tipo de acuerdos los nuevos *global players*, aparte de otros actores de la sociedad civil internacional. Una de las características de la globalización ha sido, en efecto, que junto a la gobernanza de los Estados apareció una nueva gobernanza integrada tanto por estos últimos como por ONG que operan en el marco transnacional y por grandes empresas multinacionales. Ruud Lübbers (s.f.) nos definía esta “nueva gobernanza” como la “capacidad de realizar valores sociales en el ámbito global sin presión legal y sin las instituciones estatales encargadas de aplicar el derecho. La gobernanza está imbuida en las instituciones públicas y privadas que son capaces de obligar a las personas (miembros de estas organizaciones) sobre una base voluntaria, por el hecho de ser miembro”. En el ámbito de la política “más allá del Estado-nación”, nos encontramos, por tanto, además de las peculiaridades de las integraciones *supranacionales* al modo de la UE, con un *régimen internacional* que opera con una “gobernanza *entre* Estados” y mediante organizaciones internacionales, y otro, paralelo, *transnacional*, por llamarlo de alguna manera, que necesariamente debe operar *con* los Estados, pero que no está exclusivamente integrado por ellos y por organizaciones e instituciones internacionales.

Dentro de este escenario, la capacidad para proceder con eficaces mecanismos de regulación del sistema financiero internacional era escasa. En parte, por la misma dinámica de la globalización, que en gran medida se sostuvo sobre el desarrollo del comercio internacional y, sobre todo, por la centralidad de las finanzas en la esfera global. Pero también por el sustento legitimador de la ideología liberal y el Consenso de Washington. Como es sabido, dicho “consenso” abarca a todo un conjunto de directrices pensadas originariamente para ser aplicadas en los países de América Latina, pero que después se generalizaron al resto del mundo. Equivale a algo así como a la “ortodoxia política de la economía global”. Su objetivo era establecer una serie de principios cuya finalidad fundamental consistía en fomentar la competitividad de las economías de los países en desarrollo mediante la preconización de una liberalización interna de sus economías nacionales, su apertura hacia el exterior y, en general, en imponer una estabilidad macro-económica asentada sobre los principios fundamentales de la economía de libre mercado. Estos principios generales se traducirían en medidas tales como la liberalización de los mercados de capitales; la introducción de tipos de cambio flexibles; el establecimiento de tipos de interés ajustados a los requisitos del mercado; la desregulación de todos los mercados, en lo posible mediante la transferencia de bienes del sector público al sector privado -eso que se llama la “desnacionalización” de importantes sectores de la economía de estos países -; una limitación del gasto público; el mantenimiento de dicho gasto exclusivamente para la satisfacción de políticas sociales bien delimitadas y absolutamente imprescindibles; y, por supuesto, algo sin lo cual no es posible una economía con vocación transnacional como es el aseguramiento de los derechos de propiedad y, muy en particular también, los derechos de propiedad intelectual.

Estos principios son los que inauguran una ortodoxia económica en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y constituyen el enfoque dominante en los últimos veinte años. Se puede decir, por tanto, que es la ortodoxia de la globalización económica, al menos en los países de la OCDE y de la mayoría de las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas medidas se entiende que debían “disciplinar” a las diferentes economías, y poder liberarlas también de muchos de los excesos del anterior intervencionismo político sobre los sistemas económicos; al final deberían acabar produciendo mayores virtudes que perjuicios. De ahí que Thomas Friedman las calificara como “la camisa de fuerza dorada”, por esa supuesta capacidad que tenían para constreñir, pero a la vez poder proporcionar un mayor crecimiento al cabo del tiempo.

El resultado de estas medidas salió a la luz con la última crisis económica, con las consecuencias de todos conocidas y ya relatadas al comienzo de este trabajo. Es entonces cuando se pusieron en marcha los mecanismos dirigidos a establecer un nuevo diseño de regulación del sistema financiero global. El medio elegido fue la institucionalización del G-20, un organismo encargado de acoger a los países más representativos de la comunidad internacional, y cuyas primeras medidas fueron dirigidas a crear cortafuegos frente al desastre económico producido. Ése fue el sentido fundamental de las tres primeras Cumbres celebradas en Washington, Londres y Pittsburgh. Ahora, ante la próxima reunión de Seúl, sus objetivos se han ampliado con el fin de convertir este foro en la principal institución encargada de lubricar el multilateralismo y las nuevas interdependencias generadas por la globalización. Algo así como un mecanismo de coordinación política, económica y social de la sociedad global. Su misma composición, que tiene más en cuenta el peso específico de los Estados, tanto económico como demográfico, significa ya en cierto modo una despedida del ideal de un orden internacional integrado por Estados soberanos *iguales*. Pero este acto de realismo al menos introduce una vuelta de la política en espacios que hasta ese momento estaban al albur de los grandes intereses y procesos económicos mundiales. Con independencia de cuál sea su futuro impacto, que puede verse mermado por la falta de consenso sobre cuestiones sustanciales, como la propuesta actual de buscar garantizar la solvencia de los operadores bancarios en todo el mundo, lo que realmente representa es el fortalecimiento de una gobernanza global *entre* Estados, con capacidad para dirigir, limitar o incentivar, en su caso, el papel respectivo de los otros actores globales. El peligro, no hace falta decirlo, es que consideraciones de interés nacional por parte de los Estados más poderosos pueda hacer prevalecer los intereses geoestratégicos de algunos sobre una sensata gestión de las interdependencias.

La gran interrogante que se abre, sin embargo, es si este renacido papel de los Estados en la esfera internacional, esta especie de “Estado Neomoderno”, puede ser funcional a la larga para resolver la ingente cantidad de problemas que hacen acto de presencia en nuestra ya inevitable “sociedad global”. Una de las consecuencias de esta revitalización de lo estatal es que ha congelado otras estrategias en las que habíamos puesto nuestras esperanzas para una más eficaz gobernanza global, como el *sovereignty pooling* que propiciaron los procesos de integración supranacional como la UE y el despliegue de numerosas organizaciones internacionales. Qué duda cabe que el mantenimiento del “minifundio estatalista” acabará por impulsar el poder de los Estados grandes creando nuevas asimetrías que es todavía pronto para prever con claridad. Hemos sido capaces, al menos, de crear un foro con capacidad de actuación *efectiva* más allá del Estado nacional, y resuelto a organizar una nueva forma de multilateralismo. Aunque, no lo olvidemos, el Estado hoy puede convertirse en un ejemplo de eso que Pierre Manent (2001: 329) califica como un “órgano obstáculo”, es decir, un instrumento de solución de un problema que enseguida se revela -o se puede revelar- como un obstáculo a esa misma solución.

La dimensión interior

Ad intra se percibe también esta vuelta a lo estatal, que en el caso de los Estados emergentes cobra incluso una mayor plasticidad. Entre otras razones porque, como en el caso de China y Rusia, y en

menor medida de India y Brasil, estos países preconizan eso que The Economist (2010) calificara como “capitalismo de Estado”. Por tal entiende la presencia en ellos de grandes empresas que o bien son de propiedad pública o son controladas por el Estado. Cinco empresas controladas por estos Estados han conseguido encaramarse entre las 25 mayores de la lista de Forbes. Y esta mezcla de poder político y económico sería su rasgo principal, en claro contraste con la propia organización interna de los Estados occidentales. En estos últimos, por su parte, la crisis desveló ciertas tentaciones proteccionistas, y, en general, intentos por reafirmar la gobernabilidad interna, algo nada sencillo en momentos de ajuste presupuestario, disminución de gasto y estabilidad fiscal. Hacer lo mismo, e incluso más, dadas las nuevas necesidades por parte de sectores económicos deprimidos después de la crisis, es el gran desafío de los próximos años. Y es muy posible que no sea viable sin una recomposición radical de las conexiones entre el entramado público y privado. La reconceptualización de aquello que compete a los poderes públicos y lo que sería lo propio de los agentes privados está en estos momentos en el centro de la agenda. A este respecto tiene un gran interés observar las maniobras del nuevo gobierno británico, por ejemplo, o del mismo Obama, por buscar un reajuste satisfactorio. Dentro de los países del Euro, por su parte, no será factible una solución hasta que se produzcan avances sustanciales en la coordinación de la gobernanza económica.

No puede afirmarse, desde luego, que el Estado estuviera disminuido antes de la crisis. En los países europeos el gasto público ascendía ya, prácticamente, al 50% del PIB, y su presencia en cada una de estas sociedades recibió un nuevo impulso como consecuencia de las migraciones internacionales y la necesidad de reorganizar los flujos entre fronteras. Las demandas de servicios sociales para sociedades crecientemente envejecidas impiden imaginar también un menor compromiso público con las pensiones o los servicios sociales, aunque ya comienza a cuestionarse la posibilidad de su financiación y, como acabamos de decir, se impone una nueva forma de gestión para poder “hacer más con menos”. Con todo, crece la conciencia -y el temor- de que ya no gozamos de los instrumentos adecuados para hacerlo, que el Estado se debe reinventar en su capacidad para la gobernabilidad. La salida obvia sería, al menos en la UE, una mayor coordinación europea, pero parece pasado ya el tiempo de los grandes saltos en el proceso de profundización de la Unión.

Por otra parte, la crisis está contribuyendo a acentuar algunas tendencias político-sociales que estaban latentes estos últimos años. Esquemáticamente podríamos concretarlo a partir de las siguientes hipótesis.

- *La fuente del conflicto político vuelve a lo económico*

Un cambio importante que se percibe como consecuencia de la crisis es la vuelta a la fuente del conflicto político sobre base económica, al paradigma de la distribución frente al más posmoderno de la identidad. La pregunta del celebrado libro de H. Lasswell, *Who gets what, when, how?*, retorna al centro del debate político. En parte, como consecuencia del mismo intervencionismo del Estado con dinero público, que lo ubica ante la necesidad de legitimar su acción desde la perspectiva de sus diferentes destinatarios potenciales, que compiten entre sí por estos beneficios públicos. Si lo característico de la modernidad fue la institucionalización del “paradigma de la distribución”, el poner el énfasis de la conflictividad social a partir del problema de la justicia social (diferencias de clase, explotación, desigualdad, derechos humanos de segunda generación), durante la posmodernidad se dio paso a un mayor peso de toda la conflictividad asociada a “lo cultural” e identitario. Aquí se imponía el “paradigma del reconocimiento”, donde las cuestiones de la falta de respeto, imperialismo cultural, etc. se dan la mano con otras enfocadas en las luchas por la identidad y la diferencia (multiculturalismo, género/sexualidad, autonomía subnacional). La heterogeneidad y el pluralismo cultural se establecen como premisa básica y comienza a desarrollarse una especie de “particularismo universal” que niega el principio moderno de una “cultura universal” o la búsqueda de la homogeneidad a partir de los rasgos de la cultura mayoritaria. Paralelamente, sin embargo, se va desarrollando una nueva forma de

homogeneidad cultural a través de la cultura de masas transnacional, que genera una nueva forma de “integración cultural” global a partir de una industria mundial del entretenimiento cosida mediante una curiosa mezcla de rasgos de culturas particulares (“Glocalización”).

Los excesos derivados de la práctica posmoderna de lo identitario han provocado, sin embargo, lo que tentativamente podemos calificar como una “reafirmación de Occidente”, o, lo que es lo mismo, Occidente parece haber cesado ya de intentar proclamar la universalidad de sus valores, y ha pasado a una actitud defensiva respecto a su propia identidad. Se ha convertido en una cultura particular más, con la diferencia de que eso le permite operar más críticamente con otras culturas. No es de excluir, por tanto, una revitalización del paradigma del choque de civilizaciones tal y como vemos en la actual actitud ante la inmigración y el reverdecimiento en el interior de los países occidentales de posiciones políticas “identitarias” radicales por parte de partidos de extrema derecha. El nuevo sentimiento antimusulmán que se percibe en los Estados Unidos y gran parte de Europa sería su manifestación más palmaria, pero ahí podemos incluir también la expulsión de gitanos rumanos y búlgaros por parte del gobierno de Sarkozy, el eco de las manifestaciones xenófobas del ex miembro del Bundesbank, Sarrazin, o la propia evolución de la opinión pública hacia posiciones más nacionalistas. Se da así una curiosa dialéctica en la que el retorno a la conflictividad de raíz económica se junta a una mayor conciencia de identidad nacional que se aspira a ver reforzada por una menor permisividad del Estado hacia los “diferentes”.

- *El debilitamiento de la democracia como único régimen político legítimo*

El peso económico de China y la evidencia de una gran proliferación de “democracias defectivas” (Rusia, por ejemplo), han disminuido los esfuerzos y la preocupación por promover los gobiernos democráticos fuera de Occidente. De nuevo sorprende la vuelta a una revisada teoría del “respeto” de las diferentes formas de organización política de cada uno de los Estados. El pragmatismo de las relaciones económicas se ha impuesto sobre la promoción de los valores de la democracia. Ésta es otra de las manifestaciones de la “des-occidentalización” del mundo a la que antes hacíamos referencia. Poco a poco se impone la conciencia de que “nuestros” valores ya no son los valores del mundo, entre otras razones, porque en este mundo “post-occidental” (Jean Daniel) va disminuyendo progresivamente la presencia económica y demográfica de Occidente, y esto explica también el ya aludido repliegue de Occidente hacia su propia identidad.

- *La vuelta hacia los valores densos*

A lo largo de los últimos años hemos asistido a un importante cambio de valores. En nuestro mundo posmoderno predominaban los valores *ligeros* o *líquidos* (Z. Bauman), el individualismo, la autoexpresividad, los valores posmateriales, el relativismo cultural, el “todo vale”. Hoy, por el contrario, parece como si de nuevo volvieran al centro del debate los valores *densos*, el orden, la seguridad, la estabilidad, la responsabilidad, además de un nuevo valor que no ha sido analizado todavía en sus consecuencias políticas, como es el de la “sostenibilidad”. ¿Cómo encaja este valor, que presupone una reconceptualización del crecimiento económico como premisa básica del sistema, con una economía en crisis? ¿Cuál es su congruencia con los demás elementos del orden normativo básico de la sociedad?

La revitalización del Estado que antes mencionábamos tiene mucho que ver con esta nueva constelación valorativa, apoyada sin duda en un nuevo sentimiento de miedo que se va generalizando entre la población de las sociedades desarrolladas. De forma casi imperceptible a lo largo de los últimos años se han ido extendiendo en nuestras sociedades una gran cantidad de temores más o menos difusos, una nueva sensación de inseguridad cuyas causas no son fáciles de averiguar; tampoco sabemos bien cómo atajarla. Una explicación bastante convincente ve el origen de este sentimiento en la progresiva presencia mediática de un discurso sobre los *riesgos* a los que estamos expuestos por el propio

desarrollo tecnológico. Ejemplos de esto puede ser el miedo a que la manipulación del genoma humano pueda dar lugar a prácticas eugenésicas descontroladas; al cambio climático y las pesadillas con las que muchas veces se describen sus potenciales efectos; a la manipulación química, industrial y genética de los alimentos; a los nuevos descubrimientos sobre el efecto de determinadas drogas o medicamentos; y un largo etcétera que va desde la normal aplicación de la energía nuclear hasta los peligros asociados a prácticas tan cotidianas como el volar en líneas aéreas de bajo coste.

Otros temores tienen ya más que ver con las amenazas al concepto tradicional de seguridad, como es el caso del terrorismo *jihadista* o los delitos provocados por mafias transnacionales. Desde los atentados del 11 de Septiembre y sus derivaciones en Madrid y Londres, el terrorismo internacional ha pasado al primer plano de la preocupación y es sabido que en algunos países la intensa percepción de esta amenaza ha llegado a provocar reacciones políticas dirigidas a limitar algunas libertades. Los delitos provocados por mafias transnacionales u otros más endógenos que ocasionalmente captan la atención del público han abundado en la sensación de inseguridad ciudadana, aunque ésta no se corresponda con un aumento efectivo de los delitos respecto a épocas anteriores. A ello se suma una tan precipitada como irresponsable asociación entre delincuencia e inmigración, que hace que las migraciones sean percibidas como amenazadoras por parte de algunos sectores sociales. En algunas sociedades está presente, además, un cierto discurso que ayuda a transmitir la sensación de que la inmigración supone, en efecto, un desafío generalizado a nuestra forma de vida. Como si ésta hubiera comenzado ya a ser colonizada y destruida desde dentro por costumbres y prácticas extrañas.

A todo ello le podemos sumar la retórica sobre las amenazas derivadas de la globalización, que la crisis ha contribuido a reverdecer, con la aparentemente imparable competencia asiática. La consecuencia de ello sería la puesta en peligro de casi todos los logros de nuestro Estado de Bienestar, con su efecto directo sobre el futuro de las pensiones y del empleo. Estos fenómenos, asociados a la nueva preocupación por el futuro energético, están fomentando un renovado temor por nuestro nivel de vida futuro y por la potencial incapacidad para poder seguir financiando muchas de las prestaciones sociales de las que hoy gozamos en la mayoría de los Estados europeos. En suma, temores que han arraigado en nuestra sociedad y miran hacia el Estado como la única institución con capacidad para dotarnos de seguridad y que, como ahora veremos, tienen un impacto decisivo en la conformación actual del discurso ideológico.

- *El nuevo “conservacionismo” ideológico*

Lo característico de las ideologías correspondientes al período de la modernidad fue su encaje en lo que Anthony Giddens denominó “la política como emancipación”. Por tal entendía un tipo de política dirigida fundamentalmente a realizar la *emancipación* frente a la injusticia, la falta de libertades, la herencia de un mundo que se consideraba asimétrico y lastrado por toda una historia de dominación. A pesar de sus diferencias, a la realización de estos fines se dirigían tanto el liberalismo -más interesado en la libertad- como el socialismo -más centrado en la igualdad y la justicia social. Ambos se construyeron, además, a partir de discursos omnicomprensivos, que ofrecían una interpretación “completa” de la realidad y recetas para conformar esa realidad a partir de sus premisas básicas.

Con el despliegue de un enfoque posmoderno entramos, sin embargo, en una forma de política como “estilos de vida”. La cohesión de los principios y la uniformidad de los discursos dieron paso así a una visión de las ideologías políticas mucho más deshilvanada y dependiente de la propia selección -o “menú”- que cada individuo hiciera de sus preferencias políticas, y esto se plasmó notoriamente en la volatilidad del voto de los electores medios occidentales. Hoy, sin embargo, asistimos a una verdadera reconfiguración de lo ideológico que, en este aspecto al menos, se aleja bastante de la visión moderna convencional. Pero también de la posmoderna. Como antes señalábamos, ante la situación de miedo generalizado que parece dominar en todo el mundo desarrollado, se ha impuesto una ideología única cuyos rasgos más característicos son el *mantenimiento* de los privilegios de estas sociedades, no la

mejora radical y drástica de sus condiciones de vida. Un “conservacionismo” generalizado. La sensación que hoy predomina en la mayoría de las sociedades desarrolladas es que hemos de *conservar* lo que ya tenemos más que tratar de proyectarnos hacia mayores cotas de progreso. Contrariamente a lo que ha sido la postura convencional del enfoque político clásico de la modernidad, desde este “conservadurismo del miedo” el futuro se ve más como la sede de nuevos y casi insolubles problemas que como un lugar más emancipado y amable para vivir. Nuestra desconfiada mirada permanece en el presente y se da por satisfecha con lo ya conseguido; se encuentra excesivamente condicionada por la ansiedad que nos crea nuestra sensación de vulnerabilidad. No hay ambición de futuro; el futuro ha colapsado sobre el presente; es como si todo futuro fuera a ser necesariamente peor. Si la imagen de la modernidad nos ofrecía una visión del mismo como la sede de la reconciliación del hombre consigo mismo, la superación de la escasez, el *progreso*..., en los momentos actuales el futuro se nos presenta como la sede de todos los males; no es algo que hayamos de construir desde el presente, sino algo frente a lo que hemos de defendernos. La generalizada imposición de este “conservacionismo” no implica, sin embargo, que no sea posible distinguir entre posicionamientos políticos. Uno de los objetivos de las investigaciones sobre nuestro presente reside en la necesidad de rastrear cuáles son las diferencias ideológicas en nuestros días. Por muy anclada que esté la pauta generalizada de “conservacionismo”, sí es posible distinguir dos formas distintas de interpretarlo: una “conservadora”, predispuesta a combatir los nuevos miedos a partir de un retorno a las fronteras de los Estados y a la confortable recuperación de las identidades nacionales, y otra “de izquierdas”, más propensa a una alteración de la forma en la que se lleva a cabo la acción política, a nuevas formas de gobernanza global, a tomarse en serio la ya inevitable interdependencia y a promocionar una nueva forma de vida acorde con nuestros desafíos.

3. Conclusión

El Estado, el héroe de la modernidad, parece haberse reforzado, algo que ya venía produciéndose. La crisis ha contribuido a dar una nueva vuelta de tuerca a este proceso, y cada vez asistimos a una demanda de más Estado para hacer frente a los nuevos problemas. Paradójicamente, sin embargo, y a la vista de los acontecimientos recientes, sólo una decidida estrategia de cooperación más allá del Estado podrá resolver los conflictos y las dificultades que acucian a las diferentes sociedades. Por mucho de lo ya dicho al comienzo, este repliegue sobre la acción estatal es posible que consiga una reorganización de la economía con un tímido sistema de organización internacional apoyado en el protagonismo de la cooperación entre Estados, pero todo parece indicar que hará falta algo más que eso. La presión de las “cuestiones o los bienes públicos globales”, como el cambio climático, por ejemplo, hacen imperativa una más decidida cooperación transnacional. El Estado seguramente seguirá siendo el actor fundamental de este tipo de acciones, pero siempre y cuando sepa interiorizar esta otra cara cooperativa y al fin tome conciencia de las nuevas interdependencias.

Puede que el mayor problema resida, sin embargo, en que estamos ante una reafirmación institucional “defensiva”, sin un claro impulso por cambiar el *status quo*. Nos falta una “hoja de ruta”, el esbozo de un modo de vida diferente al que querer aspirar, algo así como lo que en su día fuera el “pacto social-democrático”. Hoy parece que nos damos por satisfechos con una serie de regulaciones políticas sobre la economía financiera dentro de un tímido sistema de organización internacional apoyado sobre los Estados centrales del nuevo orden mundial, y con un Estado protector con capacidad para calmar la ansiedad que genera la incertidumbre ante el futuro. El abandono del discurso del progreso social tiene, sin embargo, el inconveniente de que nos impide acceder a otro modelo de organización social, económica y política más acorde con el mundo en que vivimos. Conseguirlo se convierte en el verdadero desafío de nuestro tiempo.

Bibliografía

- Held, D. y McGrew, A. (2002), *Governing Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Krugman, Paul, (2009), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, Norton.
- Lübbers, R. (s.f.), *Globalization Lexicon*, <http://www.organise.org/lexicon>.
- Manent, Pierre (2001), *Cours familier de philosophie politique*, Paris, Gallimard.
- Ramonedá, Josep (2010), *Contra la indiferencia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Rosenau, J. y Czempel, O. (eds.) (1992), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- The Economist (2010), “Leviathan Stirs Again”, en *The Economist*, London, 21-01-2010.
- Vallespín, Fernando (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Weiss, Linda (1998), *The Myth of the Powerless State*, Cambridge, Polity Press.

La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México *

Manuel Villoria

Introducción

La construcción de Estados democráticos y de Derecho y su expansión global es un fenómeno desconocido en la historia de la humanidad y, como tal fenómeno histórico, está sujeto a posibles reflujos y extinciones (Huntington, 1991; Markoff, 1999). La preocupación por preservar y expandir este avance y por procurar la consolidación de democracias que, respetando las reglas formales, vayan más allá de las elecciones periódicas y traten de ser eficaces y coherentes con los principios y valores esenciales de esta forma de gobierno, es decir, democracias sustantivas (ver, entre otros, Dahl, 1971; Beetham, 1994; Inglehart y Wenzel, 2005), es un rasgo de múltiples acuerdos e iniciativas internacionales en los últimos años, muy especialmente en Latinoamérica. Tal vez por ello, tras años de un cierto abandono, las ciencias sociales han vuelto a poner el énfasis, y cada vez con más profundidad, en el estudio de algunas patologías sociales que ponen en riesgo la estabilidad y continuidad de los Estados democráticos, tanto para descubrir sus causas como para conocer sus consecuencias y proponer remedios.

Uno de los riesgos mayores para una democracia sustantiva es la corrupción, especialmente la corrupción política. Diversos estudios nos han mostrado recientemente el daño que produce al desarrollo económico (ver, entre otros, Lambdorff, 1998; Rose-Ackerman, 2001; Tanzi y Davoodi, 2001), al funcionamiento del Estado de Derecho (Inglehart y Wenzel, 2005), a la gobernabilidad (Kauffman, 2005) y a la confianza en las instituciones (Pharr y Putnam, 2000; Norris, 1999; Della Porta y Vanucci, 1997). Otro de los mayores riesgos que afrontan los Estados democráticos es el crimen organizado (Gayraud, 2007; Savona, 2009a y 2009b). Nuevamente, se ha demostrado el efecto negativo que éste tiene sobre el crecimiento económico y el Estado de Derecho (Van Dijk, 2007). Más aun, el propio Estado, como actor que monopoliza el ejercicio de la violencia legítima en un territorio (Weber, 1984, p. 82), es puesto también en peligro de subsistencia por la expansión de grupos criminales organizados que retan tal monopolio. Lo más trágico es que ambos fenómenos suelen ir unidos, dando lugar a las redes oscuras de poder, violencia y dinero que generan Estados fracasados y espacios de impunidad donde el crimen global asienta sus tentáculos (Raab y Brinton Milward, 2003). La explosiva mezcla de crimen organizado y corrupción política es, probablemente, el mayor riesgo actual para la gobernabilidad de nuestras sociedades; desde luego lo es para el desarrollo de democracias sustantivas donde seres libres e iguales buscan, a través de la cooperación y la deliberación, el bienestar colectivo.

Ante este tremendo reto, la pregunta a la que esta investigación pretende contribuir a contestar es la de si, frente a este tipo de problemas tan vitales, la infraestructura estatal en que se asientan las políticas es realmente esencial o si, por el contrario, lo único esencial es la voluntad y el liderazgo político, pudiéndose ir *muddling through* o “paso a paso” (Lindblom, 1959) sorteándose los problemas de infraestructura. Más en concreto, asumiendo la hipótesis general de que la infraestructura realmente importa, buscaremos mostrar cómo errores de diseño institucional pueden afectar gravemente los resultados finales y cómo, en consecuencia, podría la construcción de instituciones adecuadas ayudar a minimizar o resolver el problema de la difícil implantación de políticas complejas en situación de

*Recibido 31-08-2010. Aceptado: 15-09-2010.

crisis. Como ejemplo, utilizaremos la gestión de los recursos humanos en el área de seguridad pública mexicana a partir del año 2000. La hipótesis específica con la que trabajamos es que un diseño burocrático adecuado del sistema de recursos humanos en el ámbito de la seguridad pública, es decir, un conjunto de instrumentos, procesos y estructuras comprensivos, meritocráticos, estratégicamente orientados y con un énfasis especial en la gestión del conocimiento pueden ser muy útiles para una adecuada implantación de este tipo de políticas. Y viceversa, un sistema de recursos humanos fragmentado, incoherente, politizado y asistemático puede dar al traste con políticas demasiado importantes como para que podamos darnos el lujo de que fracasen. Con ello, el texto se podría situar en la línea de los trabajos que en el campo de los estudios politológicos se integran dentro del análisis de la fase de implantación de políticas públicas, sin por ello negar el papel que la burocracia tiene en la adecuada formulación de las mismas (Aguilar, 2003). También se coloca en el ámbito de los estudios sobre los procesos de formación del Estado y la importancia que la infraestructura estatal tiene en la explicación del desarrollo económico y social de las naciones (Mann, 1986; Tilly, 1985; Weber, 1984).

Las políticas de defensa del Estado frente a las redes criminales de poder son políticas esenciales para la libertad y el bienestar ciudadano; contribuir a su mejor funcionamiento es una labor que debe estar en el ADN de la administración pública. Para llevar adelante nuestro proyecto empezaremos, en primer lugar, por clarificar conceptos y explicitar cómo el crimen organizado y la corrupción se autoalimentan en una sociedad red. A continuación, realizaremos una breve evaluación de la política de lucha contra los cárteles de narcotraficantes, especialmente durante la etapa del presidente Calderón. Finalmente, realizaremos una breve presentación de los elementos clave de una gestión de recursos humanos que reúna mérito y flexibilidad (Arellano y Fernández Toro, 2003; Longo, 2004) y aplicaremos el modelo al sistema actual de estructuración de la policía federal en México, a efectos de comprobar si tal modelo reúne o no dichos elementos clave. Con todo ello intentaremos demostrar cómo una política bienintencionada, en este caso la lucha contra el narcotráfico, puede fracasar si no se consideran previamente las variables de infraestructura burocrática necesarias para una adecuada implantación.

Las redes criminales: qué son y cómo operan

Al igual que pasa con la corrupción, la definición de crimen organizado es casi imposible. La clave parece estar en la organización, pero no toda actuación organizada con fines delictivos es crimen organizado. Además, no es lo mismo un pequeño grupo de atracadores que una estructura mafiosa consolidada. Nos movemos en un continuo que va desde las pequeñas organizaciones criminales a las grandes mafias o cárteles (Gayraud, 2007). En este texto nos interesan estos últimos grupos, en los que se dan características como la generación de niveles de corrupción política elevados, estructuras complejas de organización, códigos internos ampliamente integrados, control de territorios, conexión étnica, etc. Por ello, a nuestros efectos, la delincuencia organizada se refiere a *organizaciones creadas con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegura su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción, y la confusión con empresas legales* (Giménez-Salinas, 2010)¹. A ello podríamos añadir que tienen bases territoriales y, a veces, étnicas bastante consolidadas.

Los estudios sobre el crimen organizado han tenido en la obra de Gambetta (1993) una referencia ineludible. Según este sociólogo, el crimen organizado está asociado a la producción de dos tipos de bienes: 1. la protección; 2. la venta de otros bienes y servicios ilegales. En el caso de la mafia siciliana, la especialización clave de este grupo ha sido la protección de mercados legales e ilegales, generando un relativo nivel de confianza gracias a su hábil utilización de la imagen de seriedad y fiabilidad en sus actuaciones. Las empresas de protección pueden ser de tres tipos (Alexander, citado en Resa, 2004): en primer lugar, la empresa leviatán, que de manera monopolista se dedica a recaudar el excedente de las

pequeñas empresas competitivas (por ejemplo de los “camellos” o pequeños traficantes de droga); segundo, la empresa que se alía con una empresa legal de producción de bienes para imponer sanciones a los pequeños productores o a la competencia (es el caso de la conexión entre la mafia rusa y ciertas petroleras); tercero, las empresas productoras de bienes ilegales que generan una superestructura matriz que se encarga de la protección de los grupos afines (el caso de los actuales seis grandes cárteles mexicanos, como el de Sinaloa o el del Golfo). Estas empresas de protección actúan como monopolistas en ámbitos territorialmente definidos y de tamaño normalmente reducido. Su supervivencia depende de su reputación y, en la reputación, la violencia juega un papel esencial, de ahí las decapitaciones y otras muestras de brutalidad de los cárteles mexicanos. En cuanto a los otros tipos de empresas, las productoras de bienes y servicios ilegales, su tipología es enormemente variada. Pueden clasificarse por el origen étnico -mafia albanokosovar, por ejemplo- o por su origen nacional -mafia rusa- o por sus productos -drogas, tráfico de blancas, etc. También pueden clasificarse en función de si producen valor añadido o se dedican tan solo a redistribuir rentas existentes; las primeras se sitúan en mercados ilegales, mercados en los que la producción o distribución ha sido declarada ilegal, como es el caso del negocio de drogas; las segundas son las especializadas en robos, fraudes o secuestros (Naylor, 1997). En el caso mexicano, los miembros de los cárteles no sólo se dedican a la producción y distribución de droga, sino que también usan los secuestros y robos de todo tipo para asegurarse fondos, sobre todo en caso de que una entrega se interfiera policialmente y haya decomisos. Precisamente, cuanto más se lucha contra el tráfico de drogas más se incrementa la violencia y extorsión paralela, pues la red criminal necesita mantenerse en constante capacidad productiva y redistributiva a efectos de evitar traiciones (Benítez, 2010).

Pues bien, hecha esta breve introducción conceptual sobre la variable independiente, pasaremos a exponer la forma de conectarse el crimen organizado y la corrupción política. La forma normal de entrar los políticos y altos funcionarios en las redes de crimen organizado es convirtiéndose en empresas de protección. En cuanto a los funcionarios de bajo nivel, esencialmente la policía, la forma de entrar ya es doble, o bien garantizando protección o bien produciendo directamente bienes ilegales. En México, la policía se ha especializado en secuestros, especialmente cuando el negocio de protección al tráfico de drogas ha sido más perseguido políticamente. Las empresas dedicadas, por ejemplo, a la producción y distribución de drogas, al estar en un mercado ilícito, no tienen garantías legales, ni judiciales en caso de impago o estafa. Además, su mayor enemigo es la expropiación por parte del Estado, cuando éste decide aplicar la ley. De ahí que para ellas sea fundamental asegurarse garantías que favorezcan su viabilidad a largo plazo. Esto se consigue comprando protección. Y el mejor protector es el propio Estado. El Estado, a través de sus redes corruptas, puede garantizar la represión de comportamientos inadecuados tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante, por ejemplo. Y además, puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras; en suma, puede obviar el cumplimiento de la ley.

Para entender las profundas raíces históricas del crimen organizado es importante recordar, siguiendo a Tilly (1985, 1990), que lo que hoy conocemos como crimen organizado, esencialmente aquellos grupos criminales con bases étnicas o familiares, una historia y un territorio bajo control, serían como los restos arqueológicos de un mundo pre-estatal en el que diversos grupos de este tipo luchaban por el control de los territorios y las riquezas existentes en una Europa en estado de guerra civil permanente. Hobbes (1998) justifica el nacimiento del Estado en el contrato social que los seres humanos, actuando racionalmente, firmarían para evitar tal estado de naturaleza que hacía de la vida humana un episodio breve, brutal y siniestro. Tilly, por el contrario, cree que el nacimiento del Estado sería la consecuencia de un proceso de tipo darwinista en el que la organización militarmente mejor organizada y con fuentes de financiación más extensas y sólidas domina al final un territorio bien definido al que los otros grupos reconocen límites territoriales y soberanía. Ello llevaría, tras el tratado de Westfalia, al final de la guerra de los 30 años (1648), al nacimiento del Estado-nación moderno. En

cualquier caso, a partir del momento en que un grupo consigue controlar un territorio y protegerlo eficazmente del ataque externo se empieza a consolidar el Estado y, desde ese momento, el monopolio de la violencia legítima en el territorio corresponde a ese Estado a través de quienes lo gobiernan. Hoy en día, en Estados consolidados podemos ya claramente diferenciar la violencia estatal de la de las bandas de crimen organizado por la legitimidad de la actuación: el Estado usa la violencia legítimamente; las bandas, de forma ilegítima e ilegal. Esta distinción, antes de la consolidación del Estado-nación, no estaba tan clara y diversos grupos se atribuían el derecho a usar la violencia; el desarrollo tecnológico y los costes cada vez mayores para sostener la guerra fueron generando que los más débiles desaparecieran poco a poco y que los más fuertes controlaran la extracción de las riquezas suficientes para asegurarse un ejército bien pertrechado; para ello fue clave la consolidación de instituciones estatales como un fisco eficaz y la garantía de la propiedad a través del derecho y los tribunales. Todo ello explica que, cuando el Estado colapsa, los grupos mafiosos surjan ocupando el papel del Gobierno.

No obstante la validez de este recordatorio, hay que reconocer que, en este momento histórico, el Estado-nación ha perdido en gran parte el monopolio del poder en una sociedad red que no reconoce fronteras y donde el poder militar, el poder económico y el poder mediático conviven de forma compleja e interconectada (Beck, 2005). Como dice Castells (2010: 43), “las relaciones de poder existen en estructuras sociales concretas que se constituyen a partir de formaciones espaciotemporales, y estas formaciones espaciotemporales ya no se sitúan primordialmente a nivel nacional, sino que son locales y globales al mismo tiempo”. Las sociedades actuales las entenderemos mejor como la intersección de múltiples redes de poder económico, político, mediático, criminal, superpuestas y que interactúan en un espacio, pero que tienen en muchos casos relaciones y conexiones globales. Por ello, hoy es imposible luchar contra el crimen organizado desde un solo Estado. En el caso que analizamos, no es posible entender el actual problema del narcotráfico en México sin entender los efectos que tuvo el plan Colombia sobre la distribución de la cocaína por los cárteles colombianos, la consolidación de un mercado estable de consumo de estupefacientes en Estados Unidos, la dificultad de acabar con los paraísos fiscales o la libertad en la compra de armas y su distribución en EE.UU.

Siguiendo de nuevo a Castells (2010: 45 y ss.), una red es un conjunto de nodos interconectados. En las redes sociales y organizativas son los actores sociales, promoviendo sus intereses e interactuando con otros actores, los que están en el origen de la creación y programación de las redes. Ahora bien, una vez creadas y programadas, las redes siguen las instrucciones escritas en su sistema operativo y pueden autoconfigurarse dentro de los parámetros de los objetivos y procedimientos asignados. Estas redes pueden cooperar con otras redes si sus códigos les permiten comunicarse. También compiten con las redes que atenten contra sus intereses. Las redes han existido siempre, pero tenían límites de actuación cuando superaban cierto umbral de tamaño o complejidad; hoy en día, gracias a las nuevas tecnologías de comunicación digital basadas en la microelectrónica han alcanzado todo su potencial. Las redes son la forma más eficiente de organización actual, dados los tres rasgos que atesoran: flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de supervivencia. Las redes criminales comparten todas estas ideas. Se crean y programan con objetivos de beneficio económico, mediante actividades predominantemente ilícitas; su existencia se mantiene a través del uso de la violencia o la amenaza y buscan su inmunidad y protección a través de la corrupción. Este código operativo les permite comunicarse perfectamente entre ellas y con las redes corruptas. Pero en una sociedad red su cooperación y competición se globaliza. Las posibilidades tecnológicas hacen que estas redes criminales, sobre todo si cooperan globalmente, sean extraordinariamente eficaces. Son flexibles, pues si una parte de su estructura se neutraliza pueden recomponerla fácilmente; son adaptables, pues pueden expandirse y contraerse sin dificultad; y son capaces de supervivencia al no tener una sola cabeza, pues los nodos supervivientes llevan el código operativo con ellos y son capaces de reproducirlo. En México, a pesar de la continua destrucción de cosechas, los narcos siempre encuentran

nuevos lugares donde producir. Cuando se eliminó al cabeza de la familia Beltrán Leyva, inmediatamente se generó la sustitución; la detención posterior de Carlos Beltrán, hermano del asesinado Arturo Beltrán, no impidió la continuación de actividades de este grupo, escindido del cártel de Sinaloa y ahora en alianza con el cártel del Golfo. Lo mismo pasó con la familia Michoacana tras la detención de uno de sus cabecillas, Rafael Cedeño Hernández (*El Cede*), y más de 200 sicarios; más aun, en una prueba de fuerza, en julio de 2009 emprendieron 23 ataques continuados contra las fuerzas del orden en el Estado de Michoacán.

Por otra parte, la teoría de redes nos aporta teorías de nivel medio muy interesantes para analizar estos fenómenos. A nuestros efectos, podemos destacar que los seres humanos estamos conectados entre nosotros de forma fuerte y de forma débil (Granovetter, 1985); de forma fuerte, en el marco de redes o *cluster* en las que nos incrustamos socialmente y que afectan intensamente a cómo nos comportamos; así, las personas no actuamos casi nunca como seres aislados que persiguen individualmente su interés, sino que actuamos en el marco de una serie de constricciones que surgen de la vida social; las relaciones horizontales (como las familiares o de amistad) incluyen confianza y cooperación, y las relaciones verticales (como las laborales), poder y obediencia, y tanto la confianza como la obediencia explican una gran parte de nuestros comportamientos, especialmente los que serían altruistas o menos egoístas. Nuestra inserción en redes sociales afecta profundamente nuestra conducta. De ahí que personas que nacen en ciertas familias de ciertas zonas de Europa o América Latina tengan muchas posibilidades de insertarse en redes mafiosas. A partir de su nacimiento ya están insertos en una serie de relaciones horizontales y verticales que les condicionan enormemente en su comportamiento frente a la ley. Pero, además, los seres humanos tenemos también vínculos débiles, es decir, conocemos ocasionalmente personas que están fuera de nuestros círculos íntimos y que nos permiten relacionarnos con miles de otras personas e, incluso, con millones mediante unas pocas intermediaciones. En todo caso, quienes dentro de un *cluster* tienen más relaciones externas, tienden a tener más poder e influencia dentro del mismo, conectándose, a su vez, con quienes tienen más poder e influencia en otros *cluster*, formando, finalmente, los *old boys networks* o redes de poder y riqueza que, sucesivamente, son cada vez más reducidos. Este tipo de conexiones débiles son muy típicas de los capos locales de la mafia, que se conectan con otros capos y, de entre ellos, algunos tienen relaciones con políticos o empresarios de alto nivel, lo cual les permite mayor poder interno y la conexión a redes de mayor poder externo. Todo esto, en un mundo donde las nuevas tecnologías de información y comunicación favorecen los contactos de forma mucho más rápida y continua, da lugar a la generación de grandes acuerdos supranacionales entre grupos criminales que son un verdadero reto para el Estado.

En esta sociedad red, el poder más importante es el de poder programar y reprogramar redes y de poder conectar diferentes redes (Castells, 2010). La programación y reprogramación de las redes criminales, con sus ideas y proyectos, tienen una fuente inagotable en las mafias de origen histórico y cultural (como la Ndrangheta o la Cosa Nostra), las cuales poseen una capacidad de comunicación y generación de mensajes extraordinaria, una gran capacidad operativa para el crimen en diversas áreas y una capacidad notable para insertarse en la actividad económica no criminal. A su vez, el control de los puntos de conexión entre diferentes redes criminales estratégicas parece pertenecer también a estas mafias tradicionales. Hoy en día, la lucha contra estas redes criminales y sus anexas redes de corrupción pasa ineludiblemente por el control de la reprogramación de las actividades criminales y por el control de los puntos de conexión. En general, puede ser acertado diferenciar la conexión entre bandas criminales y corrupción en el alto nivel político (por ejemplo, cuando las bandas participan en la financiación de partidos o en los resultados de las elecciones), de aquellos casos en los que la conexión se da en el nivel administrativo (corrupción policial sobre todo), en el sistema judicial (compra de jueces y fiscales) o en el sector privado, es decir, cuando afecta a empresas privadas, sin un actor público involucrado (por ejemplo, en compras o adquisiciones entre empresas privadas, o en la contratación externa de servicios). La razón de esta distinción entre conexión de alto y de bajo nivel es

doble: por sus efectos sobre el sistema y por las dificultades de afrontar uno u otro supuesto al tiempo (Boehm y Lambsdorff, 2009). La conexión de alto nivel permite a los grupos criminales participar en la formulación de políticas, obtener información estratégica y garantizarse una protección sólida. Además, la lucha contra este tipo de conexiones es muy difícil desde dentro del propio Estado.

En México, según algunos estudios, la conexión entre crimen organizado y altos niveles políticos empieza a ser un problema importante; ya a fines del siglo XX el crimen organizado ha conseguido tener presencia en más del 50% de los municipios (Curzio, 2000; Pimentel, 2000). En este nivel de gobierno, considerando además la extrema debilidad financiera de los municipios mexicanos ubicados en áreas rurales y la inaccesibilidad de ciertas áreas, las organizaciones criminales han logrado financiar campañas electorales y controlar votos, dando lugar al desarrollo de un fenómeno que, hasta hace poco, sólo se daba en Sinaloa y Guerrero: la narcopolítica (Benítez, 2010). Diversos casos nos han mostrado la expansión del fenómeno de la colusión entre crimen organizado y niveles superiores del gobierno o la administración. Por ejemplo, el caso del gobernador del Estado de Quintana Roo, Mario Villanueva, que trabajaba con los cárteles colombianos para facilitar el tránsito de cocaína desde la región andina a EE.UU. a través del corredor caribeño y centroamericano, caso que se cerró con éxito al ser detenido en 2001 y condenado a 36 años de cárcel; más recientemente, en diciembre de 2008, el ex comisionado de la Policía Federal Preventiva, Gerardo Garay Cadena, así como Francisco Navarro Espinoza, ex jefe de operaciones especiales de la Policía Federal Preventiva, han sido detenidos bajo la acusación, sostenida por la Procuraduría General de la República, de dar protección a los cárteles de los Beltrán Leyva y de Mayo Zambada.

Como se puede comprobar, en la mayoría de los cárteles mexicanos las relaciones familiares son esenciales en la configuración del núcleo duro del grupo criminal. Las relaciones fuertes son la base de la fidelidad y la confianza ineludibles para el funcionamiento en red. En el caso de “La Familia Michoacana”, estas relaciones fuertes se han consolidado con un culto pseudo-evangélico, basado en la obra de John Eldredge, *Wild at Heart*, donde defiende que Dios creó al hombre con un corazón salvaje porque Dios ama la aventura y la pasión. El líder religioso de La Familia, Rafael Cedeño, captaba a los nuevos miembros de la banda a través de una organización religiosa llamada La Nueva Jerusalén, que ofrecía rehabilitación, reforzamiento personal y autoestima a los drogadictos, alcohólicos y delincuentes juveniles. El cartel tiene su propia “biblia” o manual espiritual; los 4.000 miembros que, al parecer, constituyen el sicariato del grupo nacieron y se criaron en el Estado de Michoacán, acuden a misa regularmente y distribuyen Biblias en las oficinas gubernamentales. Los miembros del grupo son adoctrinados con lecturas y cursos donde se les socializa en los valores y principios éticos de la banda criminal. Se exige a los subordinados que eviten las drogas y el alcoholismo y que mantengan la “unidad familiar”, tienen un código disciplinario muy riguroso y la traición es sancionada con la muerte propia o de miembros de la familia. Todos reciben un salario semanal, los sicarios de base cobran regularmente sus 2.500-3.000 pesos cada semana (Grayson, 2009). Pero los cabecillas de la organización también mantienen relaciones débiles con grupos económicos y, sobre todo, políticos del Estado, generando una red que da lugar a una verdadera soberanía dual: por una parte, el Gobierno del Estado, con poder más formal que real en ciertas zonas, por otra, “La Familia”, que controla amplias áreas del Estado, recauda mediante extorsión, mantiene el orden, invierte en programas sociales e, incluso, en infraestructuras, como las iglesias. Incluso tiene un discurso legitimador para-estatal: “estamos aquí para defender los intereses del Estado y el orden, dado que el gobierno central no es capaz de ello”. Su control de la política local y estatal es tan evidente que el Gobierno federal tuvo que reaccionar y en mayo de 2009, “en un hecho sin precedentes en la historia del combate a la criminalidad, con una precisión y coordinación quirúrgica, pero a espaldas del gobernador Leonel Godoy, elementos de la Policía Federal Preventiva y del Ejército Mexicano arrestaron a un total de 28 funcionarios públicos de Michoacán, entre ellos 10 presidentes municipales, por supuestos vínculos con la delincuencia organizada”².

La lucha contra el crimen organizado en México

El primero de diciembre de 2006, al tomar posesión de la Presidencia, Felipe Calderón anunció que la guerra contra el narcotráfico era la prioridad número uno de su gobierno. Para conseguirlo, se tomaron dos tipos de medidas, las primeras trataron de reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización del ejército a efectos de recuperar las zonas del territorio mexicano bajo control del narco; las segundas trataron de depurar y fortalecer los cuerpos policiales, mejorar los sistemas de información e inteligencia y configurar un nuevo marco institucional (Benítez ...[et al], 2009: 17-18). Para conseguir esos ambiciosos y nobles objetivos³, la Presidencia mexicana trató de acordar un amplio programa de cooperación con Estados Unidos y países limítrofes. Este intento culminó con éxito el 22 de octubre de 2007, cuando se aprobó la denominada Iniciativa Mérida para combatir el tráfico de drogas y de armas y la violencia generada por el crimen organizado. Esta Iniciativa, en la que los legislativos de los dos países han tenido un papel muy secundario, contaba con un aporte estadounidense de 1.300 millones de dólares. Casi cuatro años después de iniciarse el combate, no se puede decir que los resultados hayan sido muy positivos, aun cuando hay que reconocer que tal vez es demasiado pronto para juzgar el resultado final. En términos positivos, es destacable que más de 80.000 sicarios han sido detenidos y, entre ellos, importantes cabecillas narcos. También se ha intervenido un importante número de armas, propiedades y dinero. No obstante, los aspectos negativos hacen que, siendo optimistas, podamos hablar de un empate estratégico en el que ninguna de las dos partes del conflicto puede reclamar una victoria clara (Benítez, 2010). Ello, considerando el dinero y energías empleados, hace que tengamos que preguntarnos si no debe replantearse el modo de hacer las cosas, aun cuando compartamos plenamente el objetivo final.

Para empezar, el éxito de una política de guerra contra el crimen organizado debe ser la eliminación de los grupos criminales y la extinción de su negocio. En principio, la eliminación está muy lejos de lograrse. En estos momentos hay seis grandes cárteles plenamente operativos: el de Sinaloa, que opera en Sinaloa Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán y Jalisco; el del Golfo-Zetas, que opera en Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo e influye en Michoacán; el de Arellano Félix, en Baja California; el de Carrillo Fuentes, en Chihuahua; la Familia Beltrán Leyva, en Sinaloa, Morelos, Estado de México, Colima, Querétaro, Tamaulipas, Nuevo León y Quintana Roo; y la Familia Michoacana, en Michoacán. No es sencillo saber cuántas personas trabajan en esas amplias redes delincuenciales, pero según el secretario de la Defensa, Guillermo Galván Galván, en 2008 podía hablarse de casi medio millón de personas implicadas; de ellos, unos 300.000 se dedican a la siembra y recolección de drogas, unas 160 mil personas son “narcomenudistas”, transportistas, distribuidores e informantes, y 40.000 serían los sicarios y dirigentes. Estas cifras no han bajado, según diferentes fuentes consultadas. Más aun, en los últimos años más de 100.000 soldados desertaron del ejército, según el Ministerio de Defensa, de ahí la Ley de abril de 2010 que castiga con penas de hasta 60 años de prisión a los militares que se unan al narco.

Si bien el número total de muertes por homicidio no ha aumentado en México desde principios de los años 1990, incluso ha bajado algo en el conjunto del país ante el descenso de la violencia rural, el número de asesinatos vinculados al narcotráfico sí ha aumentado espectacularmente, especialmente en la frontera norte. Si en 2006 eran 2.231 los computados, en 2007 ya eran 2.773, en 2008 subieron a 5.661, en 2009 a casi 9.000 y en julio de 2010 ya iban casi 7.000. Estas muertes llegan en el caso de Ciudad Juárez a situaciones perfectamente calificables como de zona de guerra. Desde el 1 de enero de 2008 al 1 de agosto de 2010 se computan en esa ciudad 5.555 homicidios, la huída de más de 100.000 familias, más de 20.000 viviendas abandonadas, pérdida del 18% del empleo (cuando a nivel nacional fue de un 2%). Pero el asesinato entre narcotraficantes no es el único problema, dado que se ha expandido el robo a mano armada, la extorsión, los secuestros, los actos de terror y se ha mantenido el tristemente tradicional feminicidio.

La razón inmediata de esta tragedia es la lucha por el control de la ciudad entre bandas de narcos que usan a las “maras” locales como carne de cañón. Otra razón que explica la situación es la problemática social subyacente, que tiene sus orígenes en el modelo de desarrollo económico de esta ciudad -la maquila-, generador de desequilibrios básicos y con nula inversión en re-equilibrios sociales. El 44,8% de la población no tiene terminada la educación básica, la oferta educativa universitaria es de un 30% de la demanda y la población sin protección de salud es del 30,4% (Lara, 2010). Por suerte, México no es Ciudad Juárez, pero Ciudad Juárez sí es México y la situación es inaceptable. La respuesta del gobierno ha sido enviar 6.000 soldados e incrementar en 2.000 los policías federales, policías que han sido cooptados por el crimen organizado en múltiples ocasiones, especialmente en los niveles superiores, como se puede comprobar en noticias recientes de diarios y televisoras mexicanos⁴.

Otro problema vinculado al despliegue del ejército son las denuncias por violación de los derechos humanos, repetidamente publicitadas en zonas como Ciudad Juárez. “Las fuerzas armadas de México han cometido serias violaciones a los derechos humanos, que han incluido asesinatos, tortura, violaciones y detenciones arbitrarias”, asegura el último informe anual de *Human Rights Watch*⁵ en el capítulo dedicado a México. Por ejemplo, la cantidad de denuncias de abusos cometidos por el ejército presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México se sextuplicó entre 2006 y 2008, y llegó a 559 durante el primer semestre de 2009. Como dijimos antes, unas 80.000 personas han sido detenidas dentro de esta guerra, pero no hay que olvidar que más del 40 por ciento de los reclusos en México no han recibido una condena por los delitos que se les atribuyen. En lugar de ello, se encuentran en prisión preventiva a la espera de un juicio que, a menudo, demora años. La reciente reforma del enjuiciamiento criminal puede ayudar a reducir este número si se implanta adecuadamente. Todo esto en un marco caracterizado por la impunidad, pues el 97% de los delitos queda impune, ya que sólo se sentencia el 3% de los mismos (Escamilla, 2010).

En cuanto a la extinción del negocio, veamos, en primer lugar, las cifras sobre erradicación de cultivos e incautaciones (Rodríguez Luna, 2010). La erradicación de hectáreas de marihuana en 2006 fue de 31.161,5, en 2007 bajó a 23.315,7, en 2008 a 18.561,1, y los datos existentes de 2009 indican que no se llegó a las 17.000. Lo mismo pasa con la erradicación de cultivos de amapola, pues pasó de 16.889 hectáreas en 2006 a 11.410 en 2007 y 13.189 en 2008 (los datos provisionales de 2009 podrían implicar una ligera mejora, llegando a las 18.000). En cuanto a las incautaciones (ver Cuadro 1), tampoco ha habido una mejora relevante. Todo ello en un entorno en el que, según un análisis reciente, los narcotraficantes se han podido beneficiar de subsidios al campo mexicano desde 1994 hasta el 2009 (Merino, 2009).

Cuadro 1
Incautaciones

Año	Marihuana (ton.)	Cocaína (ton.)	Goma de opio (Kg.)	Heroína (Kg.)
2006	1.902,1	21,3	123,5	333,8
2007	2.213,4	48,0	307,4	317,2
2008	1.685,3	19,3	182,7	296,4
2009 (ene-jun)	674,4	12,0	155,8	203,6

Fuente: Rodríguez Luna, 2010.

En suma, los resultados no son muy alentadores, máxime cuando el incremento en el número de agentes y uniformados y la inversión de dinero público ha sido enorme. Para empezar, hay que considerar que al incorporar en 2006 en su totalidad a las Fuerzas Armadas a la lucha se añadieron unos 200.000 miembros del Ejército y la Fuerza Aérea y unos 50.000 de la Armada a las operaciones anti-narcotraficantes de la policía. Pero, además, es importante considerar que hay unas 150.000 personas

de la seguridad privada protegiendo, supuestamente, a personas y propiedades. A todo ello hay que añadir la policía. Ésta, en México, tiene como característica su descentralización y fragmentación. De acuerdo a la Ley de Municipio Libre, cada gobierno local puede tener su policía, lo que suma unos 161.000 policías locales a la lucha, muchos de ellos recientemente reclutados tras las depuraciones correspondientes y el incremento de plantillas. Por su parte, cada estado tiene su propia policía, también muy incrementada últimamente; de ella, unos 200.000 efectivos corresponden a la policía preventiva y otros 27.000 a la policía de investigación, a las órdenes del Ministerio Público. Finalmente, el Gobierno federal tiene unos 33.000 agentes en la policía federal preventiva y unos 4.300 en la de investigación vinculada a la Procuraduría General de la República. No se tiene información de los funcionarios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), aun cuando tal vez sean el arma más eficaz y la menos penetrada por la corrupción hasta el momento. La suma total supera los 800.000 integrantes de fuerzas de protección, aproximadamente el 0,8% de la población (Benítez, 2010).

En cuanto al gasto público, el incremento de las partidas correspondientes a seguridad ha sido constante, pero otra cosa ha sido la capacidad de gasto. El gobierno mexicano destinó a esta guerra unos 2.800 millones de dólares en 2008, según información del propio gobierno. Pero en 2009, el presupuesto enviado al Congreso por el presidente Calderón ascendía a US\$ 5.140 millones para las tareas exclusivas de “orden, seguridad y justicia”. Esto, según el propio Calderón, “representa un incremento en términos reales del 32,9% en comparación con lo aprobado durante el presupuesto del año anterior”, un 40% en términos nominales, según el plan. El presupuesto de la Secretaría de la Defensa pasó de 32.200 millones de pesos en 2007, a 34.861 millones de pesos en 2008, y a 43.623 millones en 2009. La Secretaría de Marina pasó de 10.951 millones de pesos en 2007, a 13.382 millones en 2008 y a 16.059 millones en 2009. La Secretaría de Seguridad Pública pasó de 13.664 millones de pesos en 2007, a 19.711 millones en 2008, y a 32.916 millones en 2009. Y el presupuesto de la Procuraduría General de la República pasó de 9.216 millones en 2007, a 9.307 millones en 2008, y a 12.309 millones en 2009. A partir de julio de 2009, el Presidente ya perdió el control de la Cámara, con lo que el presupuesto final no se controla desde el Ejecutivo y, además, la crisis económica llevó a una reducción global de gastos de -0,5% con respecto a 2009⁶.

Por otra parte, en el marco de la Iniciativa Mérida, para 2009 Estados Unidos aprobó 672 millones de dólares destinados a la lucha contra el narcotráfico, y en 2008 ya había aprobado cerca de 400 millones. En total, la ayuda estadounidense se acercará a los 1.300 millones de dólares en los tres años de la Iniciativa (2008-2010). Ya hay prevista una Iniciativa 2, para 2011, con otros 310 millones de dólares. Por desgracia, de toda la ayuda prometida, en septiembre de 2009 sólo se había gastado el 2%, en gran medida por culpa de la burocracia estadounidense. Además, según el Washington Post, “la administración Obama ha rehuído la obligación de tomar medidas enérgicas contra el tráfico ilegal de armas a México, incluyendo la venta indebida en muchas de las siete mil tiendas de armas que hay en la frontera”⁷.

Finalmente, un último dato a considerar es el del aumento del consumo de estupefacientes en el propio México. En estos momentos, México ya no es sólo un lugar de paso de la droga, también tiene unos niveles de consumo que empiezan a ser preocupantes (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Aumento del consumo de drogas ilegales en México.
Porcentaje de adicciones sobre población

Estupefaciente	2002	2008
Marihuana	3,48%	4,4%
Cocaína	1,23%	2,5%
Inhalables	0,45%	0,7%
Heroína	0,09%	0,2%
Alucinógenos	0,25%	0,4%
Anfetaminas	0,08%	0,5%

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2002-2008 (en Aguayo, 2008: 211).

Parece obvio, de lo hasta aquí narrado, que la lucha contra el narcotráfico no es exitosa por el momento. Ahora se intentará demostrar cómo una parte esencial del relativo fracaso existente es debido a errores de infraestructura burocrática y gestora; en suma, a un deficiente uso de la planificación, de la organización y de la gestión de los recursos humanos.

Los déficits de infraestructura

México pertenece, como una enorme cantidad de Estados centenarios, a un tipo de país en el que la infraestructura estatal está diseñada para facilitar la labor del gobernante; con ello, se auxilia la labor de los dirigentes políticos pero, a cambio, se reduce su *accountability* y su control. Si aceptamos con North (1981) que el “dilema fundamental” para explicarse el éxito o fracaso de las sociedades es el conflicto entre eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes, entonces vemos cómo el autointerés de los gobernantes se ha puesto en México, como en otros muchos países, por encima de la eficiencia y el progreso económico. Para minimizar tal problema, el propio North, junto con Weingast, defendieron que lo mejor son las constituciones que limitan efectivamente el poder del gobernante (North y Weingast 1989). Esta opción no considera el problema de que, en la práctica, los gobernantes pueden transgredir los límites que se les imponen normativamente sin que la ciudadanía tenga capacidad de acción colectiva o confianza mutua para rebelarse. De ahí que, junto a este control constitucional (separación de poderes ante todo), algunos autores defiendan que la clave para limitar el exceso de poder gubernamental son los límites internos; en concreto, la existencia de una burocracia meritocrática que sirve al Estado antes que al Gobierno y sobre la que el gobernante tiene un control limitado (Charron, Dahlström y Lapuente, 2010) y un poder judicial también profesional e independiente. En consecuencia, si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, la clave es una burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de la aceptación de un poder judicial competente e independiente. Al construirse esta función pública profesional, además, se van generando competencias clave para el diseño e implantación de políticas eficaces. De forma que, al final, el impulso político domesticado se une a una eficaz maquinaria de gestión que producen resultados imparciales y eficientes para la afortunada sociedad donde este *mix* se consolida. Si damos por buena esta teoría, para la que diversos estudios empíricos ofrecen base sólida (ver, entre otros, Rauch y Evans, 1999), México tiene un problema para el desarrollo de políticas eficaces mientras no consolide un servicio civil meritocrático y competente. Un proceso que está siendo ya demasiado largo y sometido a excesivas intromisiones partidistas (Martínez Puón, 2009). El ejemplo virtuoso sería Chile, que desde su configuración inicial desarrolló un aparato público sólido, estable y funcional a las prioridades de la época (Cunill, 2009), lo que le ha permitido un mayor desarrollo y bienestar a pesar de ser un país más pequeño y sin petróleo.

La politización y corrupción de la policía y Procuraduría mexicanas es un tema ampliamente tratado y conocido, de ahí que ya desde los años 70 se usara el ejército en la lucha contra el narco (en la época de Salinas pasaron de 5.000 a 25.000 los soldados implicados en esta lucha, y Zedillo puso el combate en manos del ejército en ocho estados y en el D.F.), lo cual tampoco evitó la corrupción, pues ésta se extendió al propio ejército (Andreas, 1998), aunque tal vez se minimizó algo el problema. Reducir la corrupción y aumentar la eficacia serían las razones que existen detrás del uso de esta institución. El ejército mexicano tiene, para los militares de carrera, un sistema de ingreso meritocrático, una socialización en valores castrenses y patrióticos aceptable y un modelo de ascenso donde la politización cuenta poco, hasta llegar a los niveles superiores, donde nombramientos y ceses no se pueden desligar de criterios de confianza. Otra cosa es su competencia para luchar contra el crimen organizado y realizar labores probatorias y de investigación sólidas. Además, los inmensos volúmenes de riqueza que produce el narcotráfico y las posibles represalias hacen que mantener la conducta dentro de parámetros de ética profesional aceptable por parte de los militares de todos los niveles jerárquicos requiera de una moralidad bastante desarrollada. La situación de la policía ha sido distinta, pues la meritocracia no ha tenido un desarrollo mínimamente aceptable en el reclutamiento, ni los policías han tenido socialización en valores profesionales y sus ascensos han estado sometidos a arbitrariedades enormes. A ello se añade una estructura muy descentralizada, donde la policía más numerosa era la local, sin una policía nacional suficientemente desarrollada. Con ese panorama, el presidente Calderón se lanza a una lucha en la que una parte importante de los esfuerzos consiste precisamente en limpiar la policía y reforzar su profesionalidad. Esta decisión estratégica tiene errores de planteamiento inicial que vamos a analizar.

Para empezar, permítanme una cita del profesor Luis F. Aguilar (2006: 237): “En esta circunstancia tan natural de la acción política, no basta la claridad de metas del político o del gobernante, la convicción en la propia causa ni la seguridad más firme en las propias capacidades. Se requiere asimismo conocer bien el territorio social que hay que atravesar para llegar a la meta deseada, saber cuáles son sus llanuras, obstáculos y despeñaderos, registrar acuciosamente el conjunto de los opositores emboscados o al descubierto, inventariar los recursos con que cuentan, calcular sus movimientos, así como estimar y movilizar el potencial de los aliados y amigos que abren el camino en la dirección deseada y favorecen el éxito”.

La dirección estratégica requiere un análisis previo de los *stakeholders*, es decir, de todas las personas e instituciones afectadas o que pueden afectar la decisión final. Exige un análisis racional en el que se trate de definir la posición de estos agentes críticos con respecto al problema y su posible cooperación u oposición a la decisión. En nuestro caso de estudio, en un entorno en el que la mayoría de los policías son locales, el Presidente no se reúne con los alcaldes, ni les hace cómplices, sino que les deja de lado en tal trascendental decisión. La clave está en la desconfianza, pero como dice Mauricio Merino: “No pongo en duda que la urgencia de atender la crisis de seguridad está exigiendo la concentración (temporal) de la fuerza policíaca del Estado. Pero los municipios son mucho más que policías mal pagados y corruptos. Son una forma de organización política y social que no tiene sustituto y que hoy está perdida y derrotada, para nuestra desgracia, por razones burocráticas”⁸. Del mismo modo pasa con los gobernadores de los estados y líderes parlamentarios y políticos esenciales, que no han sido incorporados previamente al proceso y, cuando se ha intentado -en agosto de 2010-, ya ha sido demasiado tarde.

Todo ello es consecuencia, entre otros factores, del desmantelamiento del andamiaje de coordinación previo, que le habría resultado extremadamente útil al Presidente en esa situación históricamente crítica. No hay que olvidar que el artículo 21 constitucional prevé la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el Secretario de Seguridad Pública Federal, los gobernadores de los estados, los secretarios de Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo

del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, se prevé la posibilidad de conformar órganos regionales e intermunicipales para la coordinación de políticas en materia de seguridad pública con el apoyo de estados y municipios. Pues bien, con todos sus defectos, el sistema de coordinación existía, pero fue desmantelado en la presidencia anterior. Nuevamente, la desconfianza generó un problema institucional relevante. Sin lugar a dudas, los estudios de gestión y planificación estratégica habrían ayudado a la presidencia a evitar esos errores, pero para ello, probablemente, era necesario tener previamente un cuerpo estable de directivos profesionales conocedores del marco de la gestión pública, de su historia y experiencias. Un cuerpo de directivos que no cambiara prácticamente con la llegada del nuevo gobierno. Los cambios demoleedores que se producen en México con cada presidencia evitan este saber acumulado, este acervo de conocimiento que sustenta las mejores decisiones. Una dirección profesional habría inculcado en el sistema de seguridad pensamiento y actitud estratégicos.

Pasemos ahora a un análisis organizativo. La organización pertenecería, como los recursos humanos, al ámbito socio-técnico de las organizaciones, distinto del ámbito político-cultural y del ámbito de control y mejora. Dicho ámbito socio-técnico incluye el análisis de entorno, la definición de objetivos, los recursos financieros, materiales y tecnológicos, la organización y los procesos administrativos y los recursos humanos (Ramíó, 1999: 19-20). El sistema de seguridad pública mexicano, para organizarse adecuadamente, requeriría haber tenido unas líneas estratégicas previas, bien definidas, que permitieran clarificar las funciones esenciales a desarrollar y, a partir de tales funciones, diseñar las estructuras que asumirían las mismas, sin que hubiera solapes innecesarios y sin que funciones clave quedaran sin ser cubiertas. Y todo ello en un marco de autogobierno, por virtud del cual cada administración local y estatal define -potestades de auto-organización- la forma en que se organiza para cumplir con sus metas. Obviamente, sin diálogo, cooperación y compromiso mutuo intergubernamental no es posible que las líneas estratégicas se cumplan, caso de que existieren. Como este diálogo y cooperación no se ha conseguido, los resultados no pueden ser los deseados.

Pero es que es imposible la cooperación cuando no está claro ni consensuado el diseño estratégico intergubernamental; mientras distintas voces en el nivel federal insisten en la necesidad de una policía nacional única o, al menos, una policía con mando único, distintos estados siguen configurando una policía estatal al mando del gobernador del estado. Y muchos alcaldes siguen reclutando policía propia, aunque tampoco sepan si, al final, se integrará en una policía estatal o nacional. Ya indicamos previamente que el narcotráfico en México funciona con redes fuertes y débiles que permiten tener controles importantes de áreas territoriales amplias; en ese caso parece obvio que las policías locales y estatales difícilmente pueden ser las tropas de choque contra el narco. Ante esta obviedad, el ejército sigue desarrollando una labor para la que no está preparado técnicamente, sin que se sepa cuándo y cómo será sustituido por quienes deben dedicarse a la seguridad interior.

Legalmente, el narcotráfico es un delito federal, y el “narcomenudeo”, competencia estatal y local, pero la diferencia entre uno y otro tipo de criminalidad no es sencilla operativamente y, además, para luchar contra el “narcomenudeo”, en este entorno de violencia, las policías locales no están preparadas y muchas estatales tampoco. Si el narcotráfico es un crimen cada vez más internacional e interconectado, ¿qué papel juegan las policías locales y estatales en el combate al narcotráfico y en qué puede ayudar la policía federal al combate al “narcomenudeo”? Esta cooperación necesaria hay que clarificarla antes de seguir en este marco de indefiniciones. La realidad quiebra las costuras de las divisiones funcionales y, por ejemplo, es muy difícil saber para un policía local si el traficante o secuestrador que detiene pertenece o no a los Zetas o al cártel de Sinaloa o si está en la zona de influencia de estos cárteles. Los delincuentes que extorsionan a veces se atribuyen falsamente la pertenencia a los cárteles más peligrosos y la ciudadanía no sabe muy bien cómo conocer la verdad y los policías muchas veces tampoco. En todo caso, estos “falsos narcos” generan inseguridad y su combate podría ser objetivo estatal o local, pero es peligroso equivocarse. Un policía local o estatal no

puede enfrentarse a los narcos más peligrosos, pues estos conocen inmediatamente (a través de otros policías corruptos) dónde vive él o su familia y las represalias pueden ser terribles. De los 1.610 uniformados asesinados por el narco desde diciembre de 2006 a enero 2010, 776 fueron policías municipales y casi 550 policías estatales. En consecuencia, es más fácil y racional recibir dinero por mirar a otra parte y evitar las represalias que realizar el trabajo en unas calles que, en bastantes ciudades y pueblos, están dominadas ya por los narcos. En suma, no hay líneas estratégicas claras para unas fuerzas intergubernamentales que, o se unifican, o deben cooperar con base en criterios racionales. Pero lo importante, a nuestro juicio, es que no hay líneas estratégicas claras porque no había infraestructura burocrática previa que aportara información, conocimiento histórico, capacidad operativa y relaciones colaborativas asentadas. Al no haber tal infraestructura, las decisiones se toman en un peligroso vacío institucional que expresa tal vez buena voluntad, pero ni son legítima y políticamente sostenibles, ni operativa y administrativamente viables (Moore, 1998).

Centrándonos sólo en la administración federal, también existe un problema de diseño organizativo en su policía. Lo normal sería que la policía federal estuviera en una única agencia, que trabajara con un contrato programa de gestión con el gobierno y que actuara a demanda de los fiscales a través de procesos claros y consensuados. Pero se sigue manteniendo la tradicional división entre la policía de investigación, que trabaja bajo las órdenes de la Procuraduría (y que se ha reducido enormemente), y la preventiva, bajo las órdenes de la Secretaría de Seguridad. Esta división formal se ha intentado quebrar informalmente, integrando los dos cuerpos en la práctica. Así, se han unificado bases de datos de secuestros, huellas, etc. El resultado no ha sido positivo por la indefinición que se ha creado, de tal manera que, en este momento, los policías de investigación, además de ser insuficientes, no desarrollan su trabajo en plena sintonía con los procuradores/as y dejan de cumplir instrucciones de éstos al poner en primer lugar criterios de la Secretaría. La consecuencia es que los fiscales no pueden desarrollar su actividad adecuadamente, los procesamientos no se fundan en pruebas sólidas y, ante la falta de elementos probatorios, numerosos delincuentes salen a la calle impunemente. Quebrada informalmente la unidad de mando es muy difícil para un policía tener claras las prioridades.

El diseño organizativo comienza con las *decisiones estratégicas* de la ley y del gobierno; ahí se deciden competencias, ámbito, clientes, objetivos estratégicos de la agencia, etc. Ello lleva a unas *decisiones estructurales* básicas sobre direcciones generales de la agencia, grandes unidades, expansión territorial, etc. Pero, además, es necesario diseñar todo el conjunto de puestos que permitirán cumplir el contrato programa. Ello nos llevaría al *diseño operativo*, por ejemplo, definir las necesidades por áreas geográficas, y a partir de la definición de necesidades, proceder a determinar las funciones y tareas para hacerles frente, organizarlas por unidades y subunidades (diferenciación horizontal o de especialización y vertical); posteriormente, definir los puestos que se estimen necesarios por especialidad y nivel de responsabilidad, agruparlos homogéneamente y definir puestos tipo; definidas las funciones por puesto, ya se determinan las tareas que cada función implica en cada puesto. Finalmente, habrá que *ajustar* el diseño operativo con el estratégico, de manera que el éxito final del diseño está en gran medida en este ajuste (Gorriti y Bañuelos, 2009). Por ejemplo, en las relaciones de puestos de la Guardia Civil española casi el 90% de los puestos son de especialistas, pero los especialistas son situados en las distintas unidades territoriales de forma flexible, en función de las necesidades.

Este modelo, típico para quienes son profesionales de los recursos humanos, no ha acabado de implantarse en la policía federal mexicana. Existe ya un sistema de clasificación jerárquico normalizado (SIDEPOL), con el siguiente orden de mayor a menor jerarquía: Comisario General, Comisario Jefe, Comisario, Inspector General, Inspector Jefe, Inspector, Subinspector, Oficial, Suboficial, Policía tercero, Policía segundo y Policía primero. Un suboficial debería tener unos 30 policías a su cargo, un policía tercero, 10 policías, y un policía segundo, cinco. Pero no hay familias de puestos definidas claramente. En la policía actual casi todos deben especializarse en algo y tener carrera en ese marco de especialización, aunque puedan cambiar de especialización. No es lo mismo la

protección a la naturaleza que la seguridad ciudadana, la desactivación de explosivos, la intervención de armas, la policía científica, la conducción de helicópteros, etc. Además, cada grupo policial tiene sus casos de investigación y cada caso su responsable. La policía federal, de acuerdo a las entrevistas realizadas, no tiene puestos tipo especializados, se funciona por las órdenes del momento y los casos no se respetan. Esto provoca, entre otros problemas, una desconexión entre planificación y operación muy dañina. Ahora, con el nuevo juicio oral, se necesitará una policía científica más competente, que asegure una buena evidencia, que no se quiebre la cadena de custodia de las pruebas, etc. Para ello, no basta con un sistema de peritos ajenos al cuerpo policial. En resumen, se necesita desarrollar una relación de puestos de trabajo con todos los puestos necesarios para cumplir con los objetivos de la organización, pero estos puestos deben estar situados jerárquicamente y, además, por ámbito de especialización, de manera que cada puesto tenga una misión, unas funciones y tareas claras, una responsabilidad, unas condiciones de trabajo de mayor o menor peligrosidad, etc.

Si los puestos no están bien diseñados ni descritos, la consecuencia es nefasta: desconocemos variables clave para establecer el perfil del ocupante idóneo, para valorar su rendimiento y para definir sus retribuciones. El adecuado ordenamiento y diseño de los puestos es la base para realizar una gestión eficiente de los recursos humanos, permitiendo definir y aplicar, a colectivos homogéneos de empleados y funcionarios, políticas coherentes de gestión de los recursos humanos en materia de: retribución, selección, capacitación, promoción/rutas profesionales, gestión del desempeño, situaciones administrativas. En su momento, la policía federal estuvo integrada por militares a los que se les formó durante un año; este modelo se justifica por las circunstancias iniciales, pero es incoherente con un modelo de gestión de recursos humanos integral. La policía federal debe estar integrada por aquellas personas que reúnan el perfil idóneo para desarrollar el puesto de entrada correspondiente. En este momento, la policía federal y algunas estatales, como en Baja California, ya han avanzado bastante en el diseño del puesto de entrada básico, con lo que la selección está mejorando. Por ejemplo, para la policía de investigación se exige ser licenciado, y para la preventiva, tener la preparatoria; tras ello existen tres exámenes: uno vinculado a conocimientos generales de tipo jurídico-institucional, otro de confianza, que incorpora test psicométrico, médico, psicológico, polígrafo y de entorno, y un tercer examen vinculado a conocimientos y habilidades específicas, dependiendo del área de entrada (por ejemplo, en la preventiva, la diferencia entre policía de custodia o policía de intervención), como tiro, defensa, conducción, etc. Tras ello hay un curso selectivo con una serie de cursos que deben ser validados por el Gobierno federal para todos los estados. Pero, a partir de ese momento, ya no hay relación de puestos y, en consecuencia, todos ganan prácticamente lo mismo y hacen lo que se les manda, sin especializaciones claras, ni coherencia formativa, ni modelo de carrera coherente. La clave de la carrera es la antigüedad y la evaluación, pero esta última tiene dificultades de base al no estar definidas las funciones y tareas por puesto. Con este marco no es de extrañar que casi nadie haga procesos de certificación serios (evaluación) para definir si el policía debe continuar su carrera y si hay que pagarle bono de productividad o no. Finalmente, el área directiva de la policía funciona con un sistema de confianza para el que ya no existe meritocracia consolidada, por el momento.

Otro problema vinculado a esta ausencia de datos estratégicos tiene que ver con la socialización y la formación. Para que un puesto tipo (por ejemplo, experto en desactivación de explosivos) se desarrolle con éxito es necesario que quien lo ocupa tenga las competencias (en sentido amplio) necesarias para desarrollarlo. Ello implica conocimientos, habilidades y actitudes. En este sentido, creemos necesario que se incorporen a los perfiles de puesto conocimientos y habilidades específicas, además de las actitudes que se correlacionan con el éxito en este tipo de puestos (McClelland, 1973). De esa forma, quien quiera ocupar un puesto de ese tipo ya sabe el curriculum formativo exigido para ello, y los responsables de formación, conociendo las necesidades formativas, podrán diseñar los cursos pertinentes. La ausencia de una adecuada formación vinculada a necesidades está llevando al continuo incumplimiento de los manuales de procedimiento o los protocolos de actuación por parte de la policía

federal mexicana. Las actitudes se tendrán que medir de forma diferente, lógicamente, sobre todo mediante las evaluaciones de 360 grados y, en su caso, con test de personalidad especialmente en el ingreso y cuando haya saltos funcionales relevantes. Aun cuando motivación intrínseca y personalidad no son lo mismo, lo cierto es que la personalidad es una variable clave -aunque no la única- en la predicción del éxito en el trabajo (Hough y Oswald, 2008). Diversos estudios indican que, cuando el constructo está relacionado con el tipo de puesto y organización, la medición de personalidad es muy útil para predecir buen rendimiento.

A nuestros efectos, lo más importante es que, además de predecir rendimiento adecuado, una buena medición de la personalidad permite predecir rendimiento contextual, como el altruismo, la ciudadanía organizacional, la dedicación, las buenas relaciones interpersonales y el cumplimiento general de las normas (ver meta-análisis como el de Borman ...[et al], 2001 o el de Dudley ...[et al], 2006). También la personalidad bien medida predice las conductas contra-productivas o no éticas en el trabajo, como el absentismo, el acoso, el fraude, etc. (ver meta-análisis como el de Berry, Ones y Sackett, 2007). Por todo ello, consideramos que en la definición de perfiles ya se pueden producir avances importantísimos de cara a mejorar la integridad y eficacia de las organizaciones, no sólo estableciendo conocimientos y habilidades de análisis y toma de decisiones frente a dilemas técnicos y morales, sino también, y sobre todo, definiendo los rasgos personales y las conductas asociadas que, adecuadamente contextualizadas, permitirán predecir con una validez suficiente un comportamiento responsable y evitar conductas deontológicamente inmorales e ineficientes en el trabajo. Obviamente, siempre que se proteja a los policías y se eviten las represalias contra su familia, pues de lo contrario lo que exigimos no es honradez, sino heroísmo.

Pero además de las competencias especiales, la organización tiene que definir competencias transversales en relación con la ética profesional y los fundamentos del Estado de Derecho. Todo puesto público, máxime en esta área, debería exigir en quien lo ocupa unos conocimientos de los deberes que tiene como servidor público y una capacidad para el análisis ético y la toma de decisiones frente a dilemas de este tipo. Obviamente, los requerimientos no pueden ser iguales para todos los agentes, pero sí deberían todos poseer conocimientos y habilidades en esta materia. Los cursos selectivos de empleados públicos y la fase de prácticas deberían incidir profundamente en esta formación y socialización inicial. Las investigaciones de psicología social y el institucionalismo sociológico (ver, entre otros, Shein, 1985, y March y Olsen, 1997) nos indican repetidamente la importancia de la socialización y la cultura como factor de aglutinamiento y sentido de los empleados en las organizaciones. Conseguir que los policías federales integren como asunción básica el respeto a la ley y a los valores democráticos es clave en el éxito contra el crimen organizado. Esta inversión en valores exige tiempo, continuidad y coherencia.

Este tipo de afirmaciones, que pueden parecer bastante técnicas y hasta retóricas, tienen una importancia enorme. Para ejemplificarlo, veamos cómo surgen los Zetas. En 1996, la Procuraduría General de la República pide que la lucha contra el narcotráfico se lleve desde la Secretaría de Defensa Nacional; poco a poco se sustituyen fiscales civiles por militares en el territorio; con base en la Ley de Delincuencia Organizada, que incorpora elementos de la Convención de Palermo, se empiezan a desarrollar medidas que permiten un combate más efectivo, como los infiltrados, los arrepentidos, las escuchas o los aseguramientos de bienes, etc. Y para los casos más graves se crean unos fiscales especiales en el D.F., que constituyen la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). Todo ello conlleva la sustitución de la policía por el ejército en este combate. Pero el ejército se encuentra en una fase de reestructuración en ese momento, con nuevas unidades en el área de inteligencia militar y en las fuerzas de intervención especiales, de defensa aérea y helicópteros. La creación de una fuerza de intervención especializada contra el crimen organizado no es sencilla y, desde luego, no se puede hacer en semanas. Pero la necesidad obligaba a un rápido reclutamiento. La respuesta fue integrar en ese grupo de combate a los miembros más aguerridos de las

fuerzas especiales y de defensa aérea. El problema era que estas personas no habían seguido un tipo de reclutamiento estrictamente meritocrático, ni habían recibido formación y socialización en valores castrenses. En suma, se tomó a un grupo que estaba cercano en su espíritu a los mercenarios y se les puso a luchar contra el narco. A ello se añade que estas personas estaban mal pagadas, trabajaban en un gran aislamiento y sin mucho control. Este grupo empieza a cometer actos delictivos menores y, dado el gran poder que tienen, aparecen con coches flamantes y armas sofisticadas obtenidos como botín frente al narco. La rotación lleva a que vuelvan a los cuarteles, donde su carrera militar ha quedado devaluada por esa experiencia fuera de la ortodoxia militar, y ese rechazo genera un resentimiento. Poco a poco empiezan a ser reclutados por un ex-policía, Jorge Eduardo Costilla Sánchez “El Coss”, para que trabajen al servicio de Osiel Cárdenas Guillén, el líder del cártel del Golfo. Dado que mantienen un fuerte contacto con sus compañeros, poco a poco el grupo de desertores supera los 40 individuos. Esa fuerza de élite militar se convierte, así, en un grupo extremadamente violento y con enorme capacidad de combate al servicio del cártel del Golfo. Son eficaces, conocen la estrategia militar y policial, saben infiltrarse en la policía y el ejército y generan un gran prestigio en el mundo criminal. Precisamente aquello que no supo hacer el ejército mexicano con ellos, ellos lo hacen con sus compañeros de grupo; tienen un fuerte espíritu de cuerpo, fondos de apoyo a las familias en caso de muerte, incluso fondos de retiro.

Finalmente, no podemos olvidarnos de la gestión del rendimiento. En primer lugar, se deberían evaluar tres tipos de ámbitos de conductas (ver Gorriti y López Bastera, 2009): a) desempeño de tarea (*task performance*); se refiere a los comportamientos necesarios para hacer la tarea; varían con el puesto; normalmente se miden a través de la cantidad y calidad del trabajo, eficacia de tareas, etc.; b) desempeño contextual (*contextual performance organizational citizenship behavior*) o conductas productivas vinculadas a ayuda, cooperación, motivación, cortesía, lealtad, etc.; c) conductas contra-productivas (*counterproductive behavior*), como el robo, fraude, uso indebido del tiempo o los recursos, etc. En segundo lugar, la evaluación debe ser transparente y participativa. Sin una adecuada y continua evaluación del rendimiento lo más participativa posible es muy difícil que la policía se depure preventivamente y consiga inculcar una forma de trabajo basada en la eficacia y el respeto a la legalidad. Como ya dijimos, estas certificaciones no están funcionando adecuadamente en la policía mexicana por la falta de datos previos que permitan una evaluación objetiva y sólida.

Conclusiones

En este trabajo no se ha pretendido demostrar que la *única* solución para hacer frente al crimen organizado sea construir una policía federal profesional y sofisticada en sus competencias técnicas y morales; sí se defiende que sin una infraestructura policial y judicial sólida a nivel federal es imposible hacer frente al narcotráfico. Desde luego que se necesita una política integral, preventiva y represiva, legal e internacional, holística si se quiere, pero el primer paso es tener claro el modelo de infraestructura represiva. Queda en el aire para futuras investigaciones comprobar si son eficaces opciones incrementalistas en la hechura de políticas cuando no hay infraestructura burocrática previa. En este caso parece que no, pero habría que verlo con otro tipo de políticas. Tampoco queda claro si la decisión del presidente Calderón responde o no verdaderamente a una “*ciencia del muddling through*”, ni si existe conciencia clara de la necesidad de construir una policía federal altamente profesionalizada que asuma directamente la guerra contra el narco. Finalmente, sería muy útil hacer una investigación semejante sobre el sistema judicial y la Procuraduría.

Una policía mal pagada (aunque las mejoras en este aspecto son evidentes), amenazada seriamente, con retiros de miseria, sin que las familias tengan garantizadas indemnizaciones suficientes en caso de fallecimiento, con problemas hasta para cobrar los viáticos cuando salen fuera de su municipio, con mala imagen pública, mal ambiente y tremenda desconfianza interna (a veces los mandamientos judiciales se ocultan y no se graban en el sistema para evitar que otros policías avisen a

los delincuentes), y sin que la meritocracia haya acabado de instalarse legal y culturalmente, es muy difícil que pueda resolver un problema tan grave como el que afronta México con el narcotráfico. Además, diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones (Trevino y Weave, 2003) y el clima ético deja mucho que desear en las policías mexicanas.

Históricamente, el primer espacio organizativo público donde el empleo público adquirió una profesionalidad elevada y hasta una cierta meritocracia fue el ejército. La creación de las academias militares es su mejor expresión. La profesionalización de los niveles superiores de la policía ha sido posterior. En cualquier caso, ya en la época moderna, la conciencia de lo que estaba en juego liberó en diferentes regímenes políticos a estos institutos armados del clientelismo y el patronazgo. Sin una profesionalización elevada los riesgos de derrota militar se fueron elevando con el tiempo, sobre todo con el desarrollo tecnológico en armamento y en arquitectura defensiva, de ahí esta diferencia. Precisamente, la excesiva intromisión política, la preocupación por un sistema económico ineficaz que impedía adquirir buen armamento y relegaba a una situación económica indecorosa a los profesionales, o la mala organización de la institución fue lo que, en múltiples ocasiones, llevó a la ilegítima toma del poder por los militares profesionales ante la percibida ineficacia del poder civil para enderezar el Estado (Castro, 1997). Ninguna de las revoluciones modernas se puede entender sin la configuración de un ejército propio, legitimado y profesionalizado, y unos servicios de información eficaces (Skocpol, 1979). En esta guerra actual contra las redes criminales de poder, los servicios de información, la policía y, en su caso, el ejército no pueden obviar esta tendencia histórica: cuanto más sofisticado es el enemigo más importantes son las competencias propias. De todos los miembros de las fuerzas defensoras del Estado democrático, los primeros que deben poseer las máximas competencias son los directivos de estos institutos armados. En todo caso, para que existan tales competencias, es necesaria la consolidación de una infraestructura de gestión que asegure la máxima racionalidad en la organización y estructuración de los recursos humanos. Por ello, si el gobierno quiere alcanzar parámetros mínimos de eficacia en la lucha contra el crimen organizado, las fuerzas del orden mexicanas deben instalar una infraestructura burocrática sólida, con un espíritu de cuerpo asentado, una buena organización, una carrera basada en el mérito y una cultura sustentada en valores de servicio público, profundamente interiorizada. Esto exige, además, protección para ellos y sus familias, salarios y pensiones decentes, y un clima ético interno que favorezca la virtud y penalice el crimen. También, probablemente, el desarrollo de una policía nacional capaz de cooperar con las policías locales y/o estatales en esta lucha, aunque marcando la estrategia y llevando lo esencial de las operaciones represivas. Lo cual, en un modelo federal y con municipios libres, no es constitucionalmente sencillo.

Creemos que, a través de estas páginas, hemos podido mostrar la importancia de la infraestructura burocrática para la adecuada formulación y, sobre todo, implantación de políticas de seguridad pública. Desde luego que la política también importa; nada de esto será posible sin una dirección estratégica consensuada y una gestión intergubernamental colaborativa (Ramos, 2010). Y, en particular, sin una asunción por la clase política mexicana de la necesidad de recortar sus poderes y fortalecer la maquinaria burocrática. Satisfacer un desmedido egoísmo equivale a condenar a su país a la violencia.

Notas

- ¹ Definición elaborada en el marco del Proyecto de investigación financiado por el CESEDEN, Ministerio de Defensa de España: La delincuencia organizada en Europa.
- ² Punto por Punto Digital, 27 de mayo de 2009.
- ³ Máxime cuando la United States Drug Enforcement Administration (DEA) cree que México ya ganaba en los 90 más de 7.000 millones de dólares al año con el narcotráfico (Andreas, 1998).
- ⁴ “Unos 250 policías bloquearon esta mañana las avenidas Adolfo López Mateos y Hermanos Escobar, en el norte de esta urbe vecina con El Paso (Texas), frente al hotel La Playa, donde al parecer se encuentra uno de sus mandos que tiene nexos con el crimen organizado y les obliga a extorsionar a la gente. Los policías se rebelaron contra varios mandos, en particular frente al comandante Salomón Alarcón, a quien acusan de ‘sembrarles’ armas y droga (ponérselas para que puedan ser detenidos) si no le obedecen. Un agente que prefirió no identificarse denunció que su jefe, conocido como ‘El Chamán’, está tras diversas extorsiones y no le importan la corporación, su prestigio y mucho menos la ciudadanía”. Noticias CNN-México, sábado 7 de agosto de 2010.
- ⁵ Human Rights Watch / World Report 2010 / Events 2009. Human Rights Watch, USA.
- ⁶ Fuente: Presidencia de la República. Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.
- ⁷ Washington Post, 15 de agosto de 2010.
- ⁸ El Universal, 25 de febrero de 2009.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2008), *México: todo en cifras*, México, Aguilar, p. 211.
- Aguilar, L. F. (2003), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa,
- _____ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Andreas, P. (1998), “The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico”, en *Current History*, abril, pp. 160-165.
- Arellano Gault, David (2003), “Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?”, en *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Beck, U. (2005), *Power in the Global Age: a New Political Economy*, Cambridge, Polity Press.
- Beetham, D. (1994), *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage.
- Benítez, R. (2010), “México 2010: crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Raúl Benítez (ed.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Benítez, R. ...[et al] (eds.) (2009), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Berry, C. M.; Ones, D. S.; y Sackett, P. R. (2007), “Interpersonal Deviance, Organizational Deviance, and their Common Correlates: a Review and Meta-analysis”, en *Journal of Applied Psychology*, N° 92, pp. 410-424.
- Boehm, F. y Lambsdorff, J. G. (2009), “Corrupción y anti corrupción: una perspectiva neo-institucional”, en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11 N° 21, segundo semestre, pp. 45-72.
- Borman, W. C.; Penner, L. A.; Allen, T. D.; y Motowidlo, S. J. (2001), “Personality Predictors of Citizenship Performance”, en *International Journal of Selection and Assessment*, N° 9, pp. 52-69.
- Castells, Manuel (2010), *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Castro, D. (1997), “Historia general e historia del Ejército: esbozo de algunos estudios de caso desde una perspectiva no especialista”, en *Militaria. Revista de Cultura Militar*, N° 9, Servicio de Publicaciones, UCM, Madrid.

- Charron, N.; Dahlström, C. y Lapuente, V. (2010), “No Law without a State”, Göteborg, The Quality of Government Institute. Department of Political Science. University of Gthenburg (QoG Working Paper Series, N° 2010, p.12).
- Cunill, N. (2009), “La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización”, en *Diálogos para la descentralización: fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú*, Perú, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, FLACSO, Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH.
- Curzio, L. (2000), “Organized Crime and Political Campaign in México”, en *Organized Crime and Democratic Governability, Mexico and the US-Mexican Borderlands*, John Bayley y Roy Godson (eds.), Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Dahl, R. A. (1971), *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997), “The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption”, en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Dudley, N. M.; Orvis, K. A.; Lebiecki, J. E.; y Cortina, J. M. (2006), “A Meta-Analytic Investigation of Conscientiousness in the Prediction of Job Performance: Examining the Intercorrelations and the Incremental Validity of Narrow Traits”, en *Journal of Applied Psychology*, N° 91, pp. 40-57.
- Escamilla, P. H. (2010), “La lucha contra el crimen organizado en Estados Unidos: alcances y límites para la frontera”, en *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, R. Benítez (ed.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Fernández Toro, Julio César (2003), “Prólogo”, en *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Gambetta, D. (1993), *The Sicilian Mafia: the Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gayraud, Jean-François (2007), *El G9 de las mafias en el mundo*, Barcelona, Tendencias Editores.
- Giménez-Salinas, A. (2010), “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, mimeo.
- Gorriti, M. y López Basterra, J. (2009), *Identificación de criterios del desempeño a partir del análisis de puestos*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Gorriti, M. y Bañuelos, J. I. (2009), *Diseño organizativo de la Agencia Vasca del Agua*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Granovetter, M. (1985), “Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness”, en *American Journal of Sociology*, N° 91, pp. 481-510.
- Grayson, G. W. (2009), “La Familia Michoacana: a Deadly Mexican Cartel Revisited”, Foreign Policy Research Institute, agosto.
- Hobbes, Thomas (1998), *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hough, L. M. y Oswald, F. L. (2008), “Personality Testing and Industrial–Organizational Psychology: Reflections, Progress, and Prospects”, en *Industrial and Organizational Psychology*, N° 1, pp. 272–290.
- Huntington, S. P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Normal, University of Oklahoma Press.
- Inglehart, R. y Wenzel, C. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: the Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ingraham, P. y Rosenblom, D. H. (1989) “The New Public Personnel and the New Public Service”, en *Public Administration Review*, Vol. 49 N° 2.

- Kaufmann D. (2004), "Governance Redux: The Empirical Challenge", en *World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2003–2004*, Sala-i-Martin X. (ed.), New York, Oxford University Press.
- _____ (2005), "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", en *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford, Oxford University Press.
- Lambsdorff, J. (1998), "An Empirical Investigation of Bribery in International Trade", en *The European Journal of Development Research*, N° 10, pp. 40-59.
- Lara, F. (2010), "Contexto socioeconómico y oportunidades en la frontera Sonora-Arizona", en Actas del Seminario: dilemas de la seguridad y el desarrollo en las fronteras de Chihuahua-Texas y Sonora-Arizona, Cámara de Diputados de la República, 12 de agosto de 2010.
- Lindblom, Ch. (1959), "The Science of 'Muddling Through'", en *Public Administration Review*, Vol. 19, pp. 79-88,
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Editorial Paidós Empresa.
- Mann, M. (1986), *The Sources of Social Power, Vol. I, A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge, Cambridge University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Markoff, J. (1999), *Olas de democracia*, Madrid, Tecnos.
- Martínez Puón, R. (2009), "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 43 (febrero).
- McClelland, D. C. (1973), "Testing for Competence rather than for Intelligence", en *American Psychologist*, N° 28, pp. 1-14.
- Merino, M. (2009), "Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública (SDAP, N° 229).
- Moore, M. (1998), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Naylor, R. T. (1997), "Mafias, Myths and Markets: on the Theory and Practice of Enterprise Crime", en *Transnational Organized Crime*, N° 3, pp. 1-45.
- North, D. C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton.
- North, Douglass C. y Weingast, Barry (1989), "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England", en *Journal of Economic History*, Vol. 49 N° 4, pp. 808-832.
- North, D. C.; Wallis, J.; y Weingast, B. (2009), *Violence and Social Orders*, New York, Cambridge University Press.
- Norris, P. (1999), *Critical Citizens, Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (2000), *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Pimentel, S. (2000), "The Nexus of Organized Crime and Politics in México", en *Organized Crime and Democratic Governability, Mexico and the US-Mexican Borderlands*, John Bayley y Roy Godson (eds.), Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Raab, J. y Brinton Milward, H. (2003), "Dark Network as Problems", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 3, N° 4, pp. 413-440.
- Ramió, C. (1999), *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Tecnos-UPF.
- Ramos, J. M. (2010), "La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos", en *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, R. Benítez (ed.),

México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.

- Rauch, J. E. y Evans, P. B. (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Resa, C. (2004), *Empresas ilegales, mercados ilícitos y protección: el caso de la producción y distribución de drogas en México*, Tesis doctoral dirigida por D. José A. Rivero y leída en la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- Rodríguez Luna, A. (2010), "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", en *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, R. Benítez (ed.), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia.
- Rose-Ackerman, S. (2001), "Desarrollo y corrupción", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, mayo-agosto, pp. 5-21.
- Savona, E. U. (2009a), "Medición de la delincuencia organizada: una perspectiva internacional", en Foro sobre el delito y la sociedad, Vol. 5 N° 1, 2006, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (2009b), "Metodología para medir el daño causado por la delincuencia organizada", en Foro sobre el delito y la sociedad, Vol. 5 N° 1, 2006, Nueva York, Naciones Unidas.
- Schein, E. H. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey Bass.
- Skocpol, T. (1979), *States and Social Revolutions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001), "Corrupción, inversión pública y crecimiento", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, mayo-agosto, pp. 73-82.
- Tilly, Charles (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", en *Bringing the State Back In*, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, B. Blackwell.
- Trevino, L. K. y Weaver, G. R. (2003), *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford, Stanford University Press.
- Van Dijk, J. V. (2007), "Mafia Markers: Assessing Organized Crime and its Impact upon Societies", en *Trends in Organized Crime*, N° 10, pp. 39-56.
- Villoria, M. y Del Pino, E. (2009), *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos.
- Weber, M. (1984), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Un sistema de mérito para el siglo XXI*

Yolanda Cordero Nieves

Introducción

El concepto del mérito ha tenido dos énfasis predominantes: uno de equidad social y otro de pureza administrativa. A mediados del siglo XX, el concepto se institucionalizó como un principio central de la administración pública en varios países que buscaban solución a los problemas de desigualdad y privilegios dentro de sus estructuras gubernamentales. El mérito puede definirse como una filosofía de administración enmarcada en las capacidades de las personas que ingresan, o aspiran a ingresar al servicio público, cuya aplicación persigue desalentar el uso de criterios no relacionados con las ejecutorias profesionales de los empleados públicos o de los aspirantes a empleo.

Uno de los aspectos más importantes del mérito es la garantía que le ofrece al empleado público y a la población, que el empleado seleccionado dentro de un régimen de mérito solo podrá ser removido del servicio público cuando se demuestre que ha faltado a dicho principio, mediante la violación a alguna de las leyes o reglamentos que lo rigen. De ahí surge un segundo concepto medular para la administración pública: la carrera pública. La carrera pública es el medio del cual se vale un sistema de administración pública basado en el mérito para asegurar la continuidad y la pureza en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. Esto lo logra al otorgar a los empleados de carrera la seguridad de empleo o permanencia en su puesto, de modo que la salida de unos gobernantes y la entrada de otros no altere de forma alguna, por razón de ese hecho, la relación contractual del empleado con el gobierno. Con ello se buscaba dar al servicio público una orientación hacia la ciudadanía, hacia el pueblo, y no hacia los partidos políticos.

Algunos de los logros más importantes de la administración pública, fundamentada en el mérito, han sido: la sistematización de los procesos de reclutamiento y selección; la divulgación amplia de las oportunidades de empleo en el sector público; la clasificación de los puestos de trabajo en consideración a las habilidades, destrezas y conocimientos requeridos para el desempeño del trabajo; y, por supuesto, haber hecho posible la carrera pública. Estos aportes han sido fundamentales en propiciar lo que, a nuestro juicio, constituye el gran legado de los sistemas de mérito: la igualdad social y la incorporación al gobierno de los mejores hombres y mujeres disponibles. Han sido los métodos de competencia por mérito, diseñados y utilizados por los gobiernos, los que han dado acceso al empleo en las instituciones gubernamentales a personas de escasos recursos económicos con gran potencial profesional. A su vez, la competencia pública y abierta por los puestos gubernamentales ha marcado en muchos países el inicio de políticas de igualdad social que reconocen al gobierno como un patrono que sienta las bases para eliminar los prejuicios de clases. Esa competencia abierta por los puestos gubernamentales, bajo criterios no discriminatorios, ha permitido que las mejores mentes se incorporen al servicio público, ofreciendo así a los ciudadanos una garantía de alta competencia a cambio de la seguridad en el empleo.

Sin embargo, precisamente el mérito y la seguridad en el empleo constituyen dos de los aspectos de la administración pública más fuertemente criticados durante las pasadas dos décadas. A ambos elementos se les atribuye la percepción generalizada de dejadez, falta de compromiso y baja motivación de los empleados públicos, así como de la baja productividad de los organismos gubernamentales que prestan servicios directos, que reglamentan y que ordenan la vida de las sociedades modernas. Las críticas a los sistemas de mérito comenzaron a generalizarse a fines de la década de 1970, cuando se inició la tendencia a incorporar al sector público no sólo las técnicas, sino también los principios filosóficos del sector privado bajo un entendido de que este último opera de manera más efectiva y eficiente. A partir de entonces, en diversos países, los gobiernos comenzaron a

* Recibido: 27-08-2010. Aceptado: 16-09-2010.

incorporar a la gestión pública métodos que aparentaban haber sido exitosos en el sector privado, como por ejemplo, la gerencia de la calidad total y la reingeniería.

Las tendencias en la administración pública durante la primera década del siglo XXI han sido dominadas por los principios de la Nueva Gerencia Pública. La reducción del tamaño y alcance del gobierno, las nuevas formas de empleo público, tales como la contratación y la subcontratación, y la ampliación del servicio de confianza política, son sólo algunos de los postulados de esas nuevas tendencias. Sin embargo, al acercarnos al final de esta primera década, el ciudadano no se siente mejor servido por sus instituciones; y por ello, algunos gobiernos desandan el camino para regresar a un lugar del tiempo desde el cual puedan fortalecer el servicio público, convencidos ya de que un gobierno más pequeño no es sinónimo ni garantía de un gobierno que funciona mejor.

1. El mérito: la filosofía, las críticas y la reivindicación

La filosofía del mérito

En el sector público, el mérito ha sido el medio para alcanzar dos propósitos fundamentales: la equidad social y la pureza administrativa. La *Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos*, firmada en París en 1789, ya expresaba en términos claros la aspiración a la igualdad social que sería evidenciada por la elegibilidad de todo ciudadano francés a ocupar un puesto en el gobierno con base en sus capacidades: “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes. Debe ser igual para todos, sea para castigar o para premiar; y siendo todos iguales ante ella, todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos” (Artículo VI, 1789).

En este sentido, los sistemas de mérito han contribuido a ampliar las oportunidades de empleo de las personas talentosas que provienen de niveles socioeconómicos precarios. Los miembros de estos sectores de la sociedad no siempre han tenido acceso a los puestos profesionales del sector privado, a menudo, simplemente porque carecen de los contactos sociales o porque, aun logrando el acceso, se ven descartados ante otros candidatos provenientes de las familias o de las universidades “adecuadas”. Esta situación se hace evidente en aquellos lugares donde el patronazgo es la filosofía que ilustra las decisiones sobre ingreso al servicio público. En cambio, cuando el gobierno ha asumido el rol de patrono modelo en la lucha por la igualdad, y ha abierto sus procesos de reclutamiento y selección a todos los ciudadanos cualificados sobre bases de mérito, los países se benefician en muchas formas. Primero, porque amplían la base de candidatos de la cual harán la selección, lo que posibilita una mejor elección y, por ende, un mejor servidor público. Segundo, porque evitan la subutilización del talento nacional que ocurre cuando las organizaciones excluyen a los miembros cualificados de minorías y de los sectores desaventajados de la sociedad de los puestos profesionales. Tercero, cuando el gobierno se convierte en la puerta de entrada a la profesionalidad para personas de escasos recursos, no sólo les permite mejorar la calidad de vida a estas personas, sino también a otros miembros de sus familias, lo que viabiliza la transición de la pobreza a la clase media. Por último, los gobiernos actúan como promotores de la eliminación de los prejuicios sociales al darles a los miembros de las minorías y de los grupos desaventajados la oportunidad de asumir el liderazgo en asuntos que impactan a la sociedad.

De otro lado, el mérito, como sistema administrativo contra los excesos de la política partidista y la corrupción, también ha contribuido al fortalecimiento de los gobiernos democráticos. Ingraham (1995: 1) sostiene que los sistemas de servicio civil tratan sobre la gobernanza y el buen gobierno: “los sistemas de servicio civil crean repositorios de destrezas y pericia que le permiten a los gobiernos atender las necesidades y problemas más apremiantes”. La autora va más allá al establecer que los sistemas de mérito responden al interés público y sirven al bien público. De esta forma, podemos distinguir el servicio público de carrera, que responde al interés público, del servicio de confianza, que

le responde al gobernante y al partido que ostenta el poder. Ésta es una distinción importante, ya que de ella surgen varios de los dilemas que ha confrontado el mérito como filosofía administrativa.

La eterna dicotomía entre la administración pública y la política subyace en el convencimiento generalizado de que los intereses políticos no siempre coinciden con el mejor interés de los pueblos. Ante la ausencia de un sistema de mérito, el partido en el poder tiene la oportunidad de nombrar a los empleados públicos con base en su lealtad política. Esto ha demostrado ser, a través de la historia, nocivo para el desarrollo social y económico de los pueblos, debido principalmente a la corrupción. Cuando la lealtad política se convierte en moneda de cambio en la relación patronal, el silencio, el encubrimiento, los favores, las prebendas y los sobornos se constituyen en el agente aglutinante de esa relación. Bajo esas condiciones, el señalamiento oportuno del acto de corrupción es irremediamente silenciado con la amenaza del despido. Por tal razón, la permanencia del empleado público, fundamentada en un sistema de mérito, se convierte en el medio para asegurar al empleado que no puede ser coaccionado a cometer actos ilícitos ni amenazado con el despido, a menos que se demuestre que ha cometido actos de indisciplina o de desorden. Esto queda corroborado por estudios que han logrado relacionar la presencia de sistemas de mérito con la ausencia de la corrupción: “*A merit-oriented and career-based civil service is decisive in explaining cross-country differences in the performance of governments in terms of the quality of services and the absence of corruption*” (ONU, 2005b: x). Así, se crea un sistema que privilegia al empleado de carrera con unas salvaguardas contra el abuso político. Sin embargo, esas salvaguardas, con el discurrir del tiempo, parecen haber propiciado, de forma inadvertida, las condiciones para que permanezcan también en el servicio público aquellos empleados que no satisfacen necesariamente los criterios de desempeño.

Las críticas a los sistemas de mérito

Dos problemas de la administración pública han sido atribuidos frecuentemente a los sistemas de mérito y a la seguridad en el empleo. Estos son: la baja motivación del empleado público -que se traduce en ausentismo y pobre calidad del servicio- y la falta de disposición para colaborar en la implantación de una política pública cuando ésta responde a visiones políticas distintas a las del empleado público.

En el primer caso se plantea que las protecciones legales del empleado de carrera impiden su remoción aun cuando su desempeño sea deficiente, perpetuándolo en el servicio público (Canadian Office of the Auditor General, 1997). Un servicio público con empleados que no se desempeñan de forma satisfactoria reduce la productividad gubernamental y afecta la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía. Por tal razón, una de las estrategias adoptadas por los gobiernos reformistas durante las décadas de 1980 y 1990 ha sido modificar la relación de empleo entre el empleado público y el gobierno para limitar o eliminar la seguridad en el empleo y, como consecuencia, la posibilidad de una carrera pública. Esto se ha logrado, primero, mediante la privatización de servicios públicos en la década de 1980 y, luego, mediante la subcontratación de servicios a partir de la década de 1990. Estas acciones han tenido el efecto de reducir el número de empleados a quienes se les aplica los sistemas de mérito. Más recientemente, algunos gobiernos han optado por mantener un sistema de mérito aplicable a un grupo más pequeño de empleados públicos -como ha ocurrido en el gobierno de Australia- o irlo reduciendo de forma paulatina hasta eliminarlo completamente, como ha ocurrido en el estado de Georgia, en los Estados Unidos.

En el segundo caso se plantea que la ausencia de neutralidad política entre los empleados públicos de carrera propicia un estado de poca colaboración y compromiso en la implantación de la política pública promulgada por sus superiores, cuando éstos pertenecen a partidos políticos distintos al de su preferencia (Stein, 2003a: 5). Para atender este problema, desde finales de la década de 1970, varios gobiernos -Estados Unidos, Reino Unido y Australia, entre otros- crearon un nuevo servicio de carrera para la alta y mediana gerencia. Con ello se buscaba establecer un servicio profesional de carrera con un nivel de destrezas superior, que les permitiera contribuir al desarrollo e implantación de

programas gubernamentales sin consideraciones político partidistas. Este nuevo servicio de carrera fue creado con una mayor flexibilidad para administrar sus recursos humanos. En este servicio, los mecanismos de ingreso tienden a ser más estrictos y competitivos; los resultados de las evaluaciones del desempeño pueden resultar en la remoción del gerente; conlleva requisitos de educación continua o desarrollo profesional; y, generalmente, existe un andamiaje reglamentario y normativo distinto en los aspectos retributivos (Australian Government, 2001; Ink, 2000; Pilkington, 2000).

Sin embargo, las medidas tomadas por estos y otros gobiernos para atender los problemas del servicio público durante las décadas de 1970 a 1990 no rindieron los frutos esperados. Aunque hubo instancias en las que se detectaron mejorías en algunos aspectos de la prestación de servicios, el costo a mediano y largo plazo parece haber excedido los beneficios. Las reformas no sólo se quedaron cortas en las expectativas, sino que, en algunos casos, las medidas tomadas para aumentar la eficiencia en el funcionamiento gubernamental debilitaron los sistemas de mérito y produjeron gobiernos vulnerables ante la corrupción e incapaces de administrar los servicios ofrecidos por las organizaciones no gubernamentales que entraron al escenario “neogubernamental”.

En un esfuerzo por especificar algunos de los factores que contribuyeron de forma significativa a debilitar los sistemas de mérito, se identificaron los siguientes:

- La alta burocratización de los procesos relacionados con los recursos humanos, su lentitud y su excesivo celo con los procedimientos y los documentos han sido el aliciente para que los gobernantes, viendo afectados sus esfuerzos por lograr resultados rápidos, optaran por privatizar o subcontratar servicios y operaciones gubernamentales. El sector no gubernamental ciertamente tiene la capacidad de seleccionar y retener los empleados a través de sistemas más ágiles que conllevan menos requisitos y formularios.

- La convicción de algunos gobernantes en el sentido de que un gobierno más pequeño en tamaño y alcance es mejor para el desarrollo económico, propició esfuerzos gubernamentales para reducir el número de empleados públicos de carrera. Algunos de los mecanismos utilizados han sido las ventajas de retiro temprano, los programas de renuncias voluntarias y las cesantías masivas.

- Los cambios sociales y tecnológicos redujeron considerablemente el tiempo de vigencia de los conocimientos y destrezas del empleado público. Los organismos públicos, tomados por sorpresa, debieron enfrentar la realidad de un alto número de empleados de carrera sin conocimientos ni destrezas adecuadas a las nuevas exigencias de la sociedad. Las carreras públicas, de 30 y de hasta 40 años de servicio, resultaron un enorme inconveniente para los gobernantes que deseaban modernizar sus operaciones mediante la innovación y el cambio.

- La Nueva Gerencia Pública se presentó como una formidable alternativa a la vieja burocracia administrativa. Su atractivo fue tal que, posiblemente, la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo han adoptado alguna de las características del nuevo modelo. Este se presentó como la antítesis de la lentitud de los sistemas burocráticos, de la ineficiencia administrativa y de la haraganería de los empleados. Su filosofía, fundamentalmente empresarial, buscaba convertir las organizaciones gubernamentales en unas más eficientes y efectivas, o más parecidas a las organizaciones del sector privado. Para ello, era necesario eliminar aquello que fuese ineficiente o innecesario desde un esquema valorativo empresarial.

Estos cuatro elementos, unidos a otras circunstancias particulares de los distintos gobiernos y de sus respectivos contextos sociales, políticos y económicos, incidieron de forma importante en el debilitamiento de las estructuras de mérito, de su filosofía y de su valor en la sociedad. La necesidad de hacer a los gobiernos más eficientes, efectivos y relevantes, llevó a éstos a adoptar soluciones que, si bien algunas han tenido efectos positivos a corto plazo, la propia naturaleza de las soluciones parece haber creado otros problemas importantes a largo plazo. A continuación se discute de forma breve la relación entre estos eventos y los sistemas de mérito.

Los sistemas de recursos humanos

La garantía de igual oportunidad de competir, uno de los pilares del mérito, requirió del diseño de elaborados y extensos procedimientos de reclutamiento y selección. En un principio, los exámenes escritos y el uso de lectores ópticos para su corrección parecieron ser la solución al problema de la agilidad en la evaluación de los méritos de los candidatos de forma objetiva. Sin embargo, los problemas en torno a la validez, confiabilidad y el sesgo inadvertido contra algún grupo minoritario encarecieron el diseño de las pruebas, al punto que fueron sustituidas por otros medios menos costosos y menos objetivos, como la evaluación caso a caso de las credenciales de los candidatos contra un estándar establecido por personal de las oficinas de recursos humanos de cada agencia gubernamental. Este método, además de tedioso y lento, resultó ser además fácilmente manipulable por funcionarios con intereses ajenos al mérito. La justificación para omitir la competencia abierta y, en su lugar, desarrollar estándares “a la medida” del candidato que se interesa seleccionar, ha sido que la precisión o la capacidad de distinguir entre los mejores candidatos bajo aquel sistema es tanto o más inefectiva que la selección de un candidato con base en referencias personales.

De igual forma, los sistemas utilizados para evaluar el desempeño de los empleados públicos han resultado de poco valor o son simplemente inexistentes (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Por lo general, los sistemas diseñados resultan difíciles de aplicar. Particularmente, esto ocurre debido a que han sido diseñados, en su mayoría, para medir algún rasgo de personalidad o comportamiento más que los resultados del comportamiento. Estos métodos presentan serias limitaciones, como por ejemplo: poca relación entre las tareas y los criterios de evaluación; ambigüedad en la definición de los criterios; bajo potencial de producir retroalimentación valiosa entre el evaluador y el evaluado; y un énfasis excesivo en los atributos de personalidad del evaluado más que en los resultados de su comportamiento (Bohlander y Snell, 2004; Murphy y Cleveland, 1995; Smither, 1998; Wolf, 2004). El diseño de otros métodos de evaluación, como los orientados a los resultados, generalmente toman más tiempo y resultan más costosos. Ante esta situación, el valor del proceso de evaluar se reduce en gran medida y sólo genera “papeleo” y animosidad entre los actores como resultado de un proceso complejo e inefectivo.

Siendo los sistemas de reclutamiento y selección, así como el de evaluación del desempeño, puntales en la implantación del concepto del mérito, y habiendo descrito algunas de las dificultades que plantean los mismos, no es de extrañar que se vincule inexorablemente el mérito con la ineficiencia y, sobre todo, con una alta y mediana gerencia débiles (Rodríguez-Gustá y Iturburu, 2005). Tampoco debe extrañarnos, entonces, que se recurriera a alternativas que redundaran en mayor agilidad, como es el caso de transferir al sector privado, con o sin fines de lucro, algunas de las operaciones gubernamentales. Sin embargo, hoy son evidentes algunos aspectos que no fueron considerados al tomar estas decisiones.

Si bien es cierto que las organizaciones no gubernamentales tienen procesos más ágiles y menos reglamentación aplicable a éstos, no es menos cierto que la reglamentación gubernamental persigue un propósito loable: ofrecer garantías a los empleados que prestan los servicios públicos frente a intentos de corrupción gubernamental por parte de altos funcionarios; y garantizar que todo hombre o mujer calificado que le interese servir a su país pueda competir en igualdad de condiciones por los puestos disponibles. También se busca asegurar la selección de los mejores candidatos. En ese sentido, la subcontratación y la privatización de servicios han colocado a los contratistas en una posición vulnerable a las exigencias de políticos inescrupulosos que les requieren el empleo de sus protegidos a cambio de los contratos. De paso, los procesos de competencia del sector privado no tienen que ser abiertos, por lo que se pudiera estar cerrando una puerta de entrada a los individuos provenientes de sectores social y económicamente desaventajados. Por último, el interés del sector no gubernamental de ofrecer los servicios a un menor costo que el sector gubernamental, conlleva la reducción de gastos. Esa reducción puede tomar una de dos formas: la contratación de empleados con menores calificaciones, o la reducción de los beneficios marginales y salarios en comparación con los que ofrece

el gobierno. La primera alternativa puede tener el efecto de reducir la calidad de los servicios, mientras que la segunda puede resultar en la precarización del trabajo, con consecuencias socioeconómicas serias para la clase trabajadora.

El tamaño del gobierno y la capacidad de conducción

Por años, algunos estudiosos de la administración pública y del gobierno han planteado la teoría de que un gobierno más pequeño es mejor que uno más grande. Sin embargo, no encontramos evidencia en la literatura que sustente esa creencia. Por el contrario, existen múltiples ejemplos, tanto de gobiernos pequeños como de gobiernos grandes, cuyas gestiones por lograr un mayor desarrollo socioeconómico han sido exitosas (Pollit y Bouckaert, 2000). Aun sin que exista evidencia, esta teoría ha resultado atractiva como propuesta política, particularmente ante electorados que se encuentran ávidos de gobernantes que le hagan frente al monstruo de la burocracia. Al convertir el tamaño del gobierno en sinónimo de burocracia, algunos gobernantes logran obtener las simpatías de los electores. Otro atractivo del discurso del “gobierno demasiado grande” es que su reducción resulta en una promesa cuyo logro resulta fácil de evidenciar.

La otra cara del asunto del tamaño del gobierno tiene que ver con el uso de los puestos públicos para reducir el índice de desocupación. En los países capitalistas, la desocupación es un indicador de baja productividad. Por lo tanto, aquellos países cuyos índices de desocupación son altos, a menudo optan por convertir al gobierno en un gran empleador. Más aun, en esos países se tiende a utilizar el empleo como paga a aquellos que contribuyen de alguna manera a las campañas políticas. De acuerdo a un informe de la ONU, “el efecto negativo de estas prácticas ha sido diverso y visible. No solamente han contribuido a inflar los costos de reclutamiento y aumentar la carga contributiva de los contribuyentes, sino que también han tendido a ‘devaluar el valor de la moneda’ del servicio público” (ONU, 2001: 113).

Para hacer frente al problema del tamaño del gobierno, las alternativas más conocidas han sido: la transferencia de funciones al sector privado mediante privatización o subcontratación, en conjunto con la cesantía masiva de empleados públicos y el retiro temprano o la separación voluntaria. De esta forma, el sector gubernamental elimina los puestos de los empleados que ofrecían servicios que ya no serán ofrecidos desde este sector. A menudo, el gobierno negocia con los privatizadores o subcontratistas la transferencia de empleados y la garantía de empleo por un tiempo determinado. En cualquier caso, la salida masiva de empleados públicos de carrera tiene el efecto de reducir la proporción de empleados que prestan servicios públicos cobijados por el principio del mérito.

El uso de mecanismos como la cesantía masiva de empleados también trae consigo otras consecuencias. La reducción del tamaño de la plantilla o la cesantía es considerada por expertos en administración y en estudios organizacionales como una opción compleja y de dudosa efectividad para atender problemas de productividad y fiscales (De Meuse ...[et al], 2004; Gandolfi, 2008; McKinley, Zhao, y Rust, 2000). Generalmente, el criterio utilizado para identificar los empleados que deberán abandonar la organización es la menor antigüedad (número de años que éste ha laborado en la organización). Este criterio es favorecido por las organizaciones por su aparente objetividad y claridad. Sin embargo, las organizaciones pudieran estar perdiendo de vista la disminución de la diversidad en los lugares de trabajo, la cual ha sido lograda particularmente en las últimas dos décadas. La entrada de la mujer, de las personas con impedimentos físicos o mentales, de los miembros de grupos étnicos minoritarios, todos han sido logros recientes. Esto los hace particularmente vulnerables a cualquier proceso en el cual se utilice la antigüedad como criterio para la toma de decisiones. Estos efectos contrastan con la filosofía de justicia social y de desarrollo económico que en su origen promovían los sistemas de mérito. Otro efecto social de las cesantías masivas es el deterioro social y económico que causan en áreas geográficas en las cuales la participación del gobierno en el empleo es significativa. Numerosas investigaciones dan cuenta de los efectos sociales y económicos adversos en las víctimas, en sus familias, en los empleados que permanecen trabajando y en las comunidades donde éstos viven.

Además de los efectos en la igualdad y en la diversidad organizacional, otras investigaciones han concluido que las cesantías pueden dañar seriamente la capacidad de aprendizaje de las organizaciones (Fisher y White, 2000). Debemos recordar que un imperativo de los gobiernos que aspiran a ser competitivos globalmente y a alcanzar un mayor desarrollo socioeconómico internamente, es la transformación de sus instituciones, de sus sistemas y de sus procesos para hacerlos más eficientes, efectivos y de mayor calidad para el ciudadano. Los empleados que se ven obligados a abandonar el lugar de trabajo bajo el criterio de antigüedad a menudo son, precisamente, los que promueven la innovación y el cambio, aquellos que abrazan las tecnologías de la información y comunicaciones, y a través de sus relaciones de trabajo con otros empleados se convierten en agentes de cambio.

En algunos casos, los gobiernos adoptaron ideas sin gran base empírica, tales como las estructuras achatadas o no piramidales, que se obtenían mediante la reingeniería y la eliminación de la gerencia intermedia. La expectativa era que al tener menos niveles jerárquicos se agilizarían los procesos de toma de decisiones y, por lo tanto, aumentaban la eficiencia y la agilidad. Un problema que planteaba este nuevo diseño, según Ingraham, Peters y Moynihan (2000: 387), era que con la reducción de los niveles de gerencia intermedia, los gobiernos eliminaban la próxima generación de su alta gerencia. Por su parte, Leavitt (2005: 10) formula un interesante argumento a favor de lo que considera que es más un deseo que una realidad: las organizaciones jerárquicas, lejos de desaparecer, como profetizaron los reformadores de la década de 1990, han continuado su proliferación sin dar señales de desgaste o debilitamiento. Ello obedece, según el autor, a que las organizaciones grandes y complejas no pueden concentrar todo el poder en unas pocas personas pues ello puede desencadenar actos de corrupción.

La carrera pública profesional

En la carrera pública descansan las garantías de la seguridad en el empleo de los empleados públicos y de la continuidad en la operación gubernamental. La permanencia actúa como contrapeso al poder de los funcionarios políticos y busca evitar las presiones indebidas y la corrupción. También es el mecanismo que permite una transición gubernamental ordenada entre gobernantes, de modo que los programas y proyectos de la administración pública se mantengan en curso. Los sistemas de retiro gubernamentales, de paso, actúan como el elemento que determina la duración de esa carrera pública. Es de esperar que un empleado que se encuentra satisfecho en su organización, o que no lo está pero no tiene otras alternativas mejores, permanezca en la misma el tiempo necesario para obtener una pensión de retiro. De este modo, la carrera pública adquiere generalmente un término de entre 25 y 40 años. La frágil cultura de aprendizaje en las organizaciones gubernamentales, unida a los rápidos cambios en la tecnología, pusieron al descubierto las debilidades de los recursos humanos públicos. Así, esta situación, junto a la expectativa de un empleo garantizado por el tiempo que toma cumplir con los requisitos para una pensión, se convirtió en un serio problema para los gobernantes y sus equipos de trabajo. Éstos entraban al gobierno con muy poco conocimiento de la cultura gubernamental y con un gran sentido de urgencia por completar el programa de gobierno en el término del gobernante. Los servidores públicos confrontaban serias limitaciones para alcanzar las expectativas que requerían los nuevos tiempos: calidad en el servicio, agilidad, satisfacción de los clientes y usuarios, y medición de los resultados, entre otros.

Los sistemas de capacitación y desarrollo -un elemento esencial de los sistemas de mérito- históricamente han funcionado de forma desarticulada, sin metas claras y al margen de los planes estratégicos y prioridades de las organizaciones gubernamentales. Esa desvinculación entre las actividades de capacitación y desarrollo, y las destrezas y conocimientos que necesita la organización priva a los empleados públicos de un medio valioso para actualizar y mantener vigentes sus competencias. A su vez, ello tiene el efecto de limitar el desarrollo de aquellos empleados que no poseen los recursos necesarios para asumir el costo de sus estudios o adiestramientos, o que simplemente desconocen las rutas de desarrollo que podrían permitirles mantenerse competitivos

dentro de la organización. Estas limitaciones en los sistemas de capacitación y desarrollo gubernamentales han tenido el efecto de favorecer a aquellos empleados que poseen los recursos de dinero y tiempo para adquirir nuevas competencias, sobre aquellos que no los tienen. De esta forma, las posibilidades de una carrera pública satisfactoria y digna se reduce para algunos.

La Nueva Gerencia Pública y el mérito

La oleada de reformas gubernamentales de la década de 1980 tuvo un fuerte énfasis en la administración del gobierno de forma similar a una empresa privada. Se fundamentó principalmente en ideas de las economías de mercado y de la gerencia corporativa (ONU, 2005a). La Nueva Gerencia Pública (NGP), como se ha llamado a esta nueva propuesta, ha perseguido dos objetivos fundamentales y a menudo independientes y contradictorios: reducir el gobierno a su mínima expresión mediante la transferencia de funciones al sector privado; y liberar a los gerentes públicos de la inflexibilidad de las reglas y procedimientos burocráticos (Meier y Hill, 2007: 55). El gran enemigo de la NGP ha sido la burocracia gubernamental, caracterizada por la lentitud y la ineficiencia. En contraste, este modelo favorece la burocracia del sector privado, la cual se caracteriza por la agilidad y una mayor eficiencia.

La agilidad gubernamental, como se mencionó antes, se ha visto menguada por procedimientos extensos que con frecuencia no aportan valor a los procesos, algunos de ellos relacionados con los sistemas de mérito. Sin embargo, un sinnúmero de estos procedimientos, carentes de utilidad, son el resultado de la ausencia de pericia para atender los señalamientos de las entidades fiscalizadoras o auditoras de las operaciones gubernamentales. Cuando se detecta y divulga alguna desviación de las normas y reglamentos gubernamentales, generalmente ocurre una de dos cosas: un burócrata experto en los aspectos técnicos del proceso recomienda nuevos controles internos, que a menudo se añaden a los que existían previamente y que no funcionaron, lo que resta agilidad a la operación. Otra acción que resulta de estos señalamientos es la promulgación de nuevas leyes para “atajar la corrupción”. Esta segunda reacción, generalmente está matizada por la política partidista y el deseo del gobierno de turno de lucir como un paladín de la pureza administrativa. Los legisladores, con frecuencia, conocen poco del funcionamiento técnico y procesal del gobierno y, por lo tanto, no es de extrañar que las nuevas reglas legisladas sólo den la impresión de que solucionan un problema. Osborne y Plastrik (1998) discuten extensamente este tema en su libro *La reducción de la burocracia*. Las capas de controles internos que se acumulan con el paso del tiempo, por lo común, han sido la causa principal de la ineficiencia gubernamental. Ello se agrava ante la ausencia de unidades gubernamentales expertas en el rediseño de procesos, lo que ha permitido que tanto legisladores como tecnócratas diseñen los procesos gubernamentales sin consideración al usuario de los servicios o al costo del proceso.

En el caso de los sistemas de mérito, recuérdese que éstos persiguen evitar los abusos de poder de los altos funcionarios políticos. Buscan, además, ofrecer un balance entre el interés ciudadano y el interés político. Por eso, en la escala valorativa gubernamental, la eficiencia como cualidad ocupa un lejano segundo lugar luego de la igualdad de oportunidades. En este sentido, cuando la eficiencia se convierte en la prioridad, como lo es para el sector privado, existe un alto riesgo de eliminar sistemas, procesos y programas que, si bien no resultan de alta eficiencia, fortalecen a los gobiernos democráticos, haciéndolos más representativos de la población a la que sirven. Ése es el caso de la seguridad en el empleo, discutida antes, y de la oportunidad de competir en igualdad de condiciones que tienen todos los interesados. Aunque son áreas que deben ser mejoradas, difícilmente pueden ser evaluadas de manera justa utilizando criterios empresariales de eficiencia o costo efectividad, a menos que se incorpore a la fórmula de análisis el costo de los riesgos de corrupción, y el costo de un servicio público de poca diversidad.

Lo cierto es que los gobiernos que han perseguido el cambio a través de reformas del Estado, en sus primeras etapas (1975-1995) han visto con recelo el servicio público y la seguridad en el empleo, al considerarlos un impedimento a los cambios que aspiran lograr (ONU, 2001: 112).

2. La reivindicación del mérito

Al echar una mirada a los factores antes mencionados, se podría concluir que durante las últimas dos décadas, las acciones progresistas de modernización y cambio en el sector gubernamental parecen haber desnudado a la administración pública de protecciones para enfrentar el patronazgo político, sin atajar el problema real, que ciertamente no es el mérito, sino las reglas adoptadas para su implantación y las debilidades de la gerencia pública en asuntos de supervisión.

Desde mediados de la década de 1990, algunos gobiernos reformistas comenzaron a sentir el impacto de un servicio público y un sistema de mérito debilitados. Sobre el particular, comentaba en su reporte la ONU (2005a: 13): “*Serious mistakes were also made in some of the most prosperous countries of the world. For a time, it seemed that parts of the world lost sight of the importance of the role of the State as many decided to put their faith in the market’s unlimited ability to resolve problems. This view transformed the role of government in many countries, with policies advocating a lesser role for the state and a greater reliance on market forces*”.

La capacidad de estos gobiernos para manejar las nuevas relaciones con subcontratistas y entidades no gubernamentales quedó debilitada, no solamente por las reducciones indiscriminadas de la plantilla gubernamental, sino también por las limitadas destrezas de los servidores públicos para asumir los nuevos roles de coordinación, evaluación y fiscalización. Esta incapacidad de los gobiernos para garantizar la prestación de servicios ha tenido efectos adversos en la calidad y en el cumplimiento de los términos de los acuerdos contractuales, dando lugar a la degradación social y a la corrupción.

Así, la última década ha estado caracterizada por un llamado a la profesionalización del servicio público y al desarrollo de líderes en la gerencia gubernamental. La *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003: 9) fue uno de los primeros documentos de carácter oficial que plasmaron la importancia de los servidores públicos para la aspiración de lograr un buen gobierno. En ella se proponen cinco principios rectores, a saber: a) Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. b) Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. c) Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. d) Transparencia, objetividad e imparcialidad. d) Pleno sometimiento a la ley y al derecho. En lo referente al acceso al empleo público, parafraseamos los principios propuestos en el documento: la divulgación adecuada de las convocatorias a empleo; la libre concurrencia sin otra limitación que no sean los requisitos atribuidos al puesto; la transparencia en la administración de los procesos de ingreso; cualificaciones especializadas del personal a cargo de los procesos de ingreso; imparcialidad de las oficinas de recursos humanos, relaciones laborales y otras que intervienen en los procesos de ingreso; confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para la toma de decisiones; elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; procesos de reclutamiento y selección eficaces, que garanticen la adecuación del candidato seleccionado al puesto que ocupará; y eficiencia y agilidad en los trámites y procedimientos. Los principios antes mencionados evidencian el reconocimiento del mérito como el fundamento de las decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales y la rigurosidad que debe seguir un proceso de reclutamiento y selección de servidores públicos para garantizar la idoneidad del seleccionado. Pero más que todo, reconocen la diferencia entre los procesos de ingreso de un empleado al servicio público y los de ingreso de un empleado al sector privado.

3. El sistema de mérito de segunda generación: transparencia, alto rendimiento y resultados

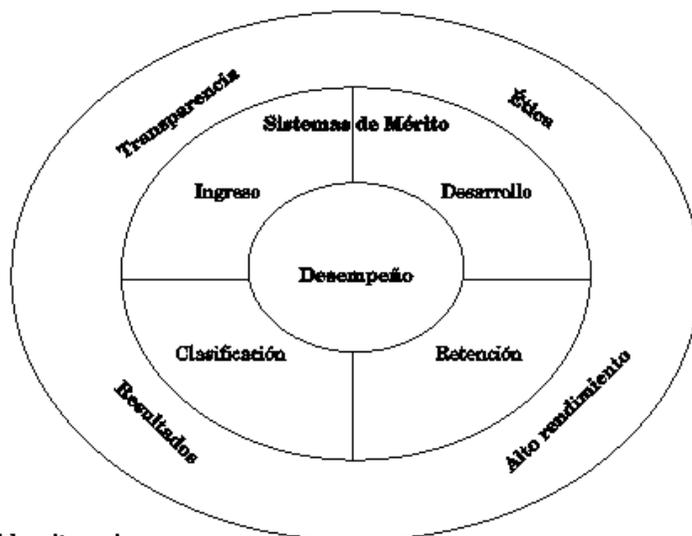
Los sistemas de mérito a menudo son confundidos con las estructuras burocráticas que caracterizan a las organizaciones gubernamentales. A través de la mayor parte del siglo XX, ambos han estado intrínsecamente vinculados, al punto de que con frecuencia los problemas de uno se adjudican al otro. Sin embargo, son dos fenómenos que coexisten en la administración pública con el propósito de dar uniformidad, coherencia, estabilidad y continuidad a las operaciones gubernamentales. Sostiene

Ingraham (1995: 3) que las estructuras burocráticas y los sistemas de mérito poseen características que se refuerzan mutuamente. Entre otras, ambos son rígidos, inflexibles y cerrados, y fueron diseñados para excluir las influencias externas. Su mayor coincidencia, según la autora, son los límites claramente definidos, el énfasis en la autoridad jerárquica y el uso de reglas y reglamentos para conducir las actividades internas de la organización. Sin embargo, no pueden ni deben ser confundidos uno con el otro, pues cada uno está sustentado por un cuerpo de conocimientos y experiencias en sí mismo, y para corregir consecuencias no deseadas es indispensable hacer un diagnóstico de cada uno, por separado.

Hemos discutido cómo las críticas principales a los sistemas de mérito se relacionan con su falta de flexibilidad para atemperarse a las necesidades cambiantes de la organización (Longo, 2004), el énfasis excesivo en el trámite y en los procedimientos (Ban, 1997), una gerencia de carrera que no responde necesariamente a los requerimientos de los gobernantes (Nigro y Nigro, 2000: 46; Pilkington, 2000: 85; Stein, 2003: 9), y la lentitud en completar procesos y obtener resultados de valor para la organización (Osborne y Plastrick, 1998: 318). Por tal razón, habiéndose establecido la importancia y vigencia de los sistemas de mérito, el desafío radica en cómo lograr el diseño y administración de sistemas que atiendan las críticas que han sido planteadas, a nuestro juicio, fundamentadas.

Los sistemas de mérito tradicionales, por definición, no han sido creados para atender las necesidades administrativas de la organización. Sus metas se relacionan con la igualdad y la protección contra los abusos político partidistas. Por lo tanto, será necesaria una redefinición del concepto -o, en su defecto, la incorporación de otros principios de igual peso- en la administración del servicio público, de suerte que los mismos actúen como contrapeso de los sistemas de mérito. En la literatura reciente sobre administración pública se destacan cuatro principios: la transparencia, el alto rendimiento, los resultados y la ética. Nos parece que un modelo de mérito que los incorpore tiene el potencial de contribuir a la solución de algunos de los mayores problemas que han confrontado los sistemas de mérito (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público



Fuente: elaboración propia.

La *transparencia en los procesos de recursos humanos* es esencial para devolver la confianza a ciudadanos y servidores públicos en cuanto a la legitimidad de los criterios que se utilizan para tomar decisiones. Por transparencia nos referimos al acceso a toda información que haga posible evaluar o adoptar un juicio sobre la corrección, legalidad y razonabilidad de una acción o decisión. Cuando no hay transparencia, tanto los ciudadanos como los propios servidores públicos especulan sobre cuáles son los motivos para la selección de una persona sobre otras. En las sociedades en las cuales las

organizaciones gubernamentales son altamente politizadas existe una presunción, tanto entre los ciudadanos como entre los propios servidores públicos, en cuanto a la preferencia política del empleado que es seleccionado para el ingreso o para el ascenso, según el partido político que ostente el poder. La percepción de la existencia del patronazgo político mina la credibilidad de los sistemas de mérito y la imagen de profesionalismo de los servidores públicos. Por tal razón, se propone que el mérito sin transparencia es inalcanzable. Además, es posible aseverar que la transparencia debe manifestarse de distintas formas a través de los diferentes procesos de toma de decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales. Algunos ejemplos son: la divulgación de las listas de turnos en las competencias por puestos vacantes; la divulgación previa de los criterios que serán utilizados en la selección del personal que podría optar por un ascenso o por un aumento salarial por mérito; y la distribución porcentual de aumentos salariales por unidades de la organización, por género o por categoría de trabajo. En la medida en que el personal conozca los criterios que dan base a las decisiones de recursos humanos, si los considera justos, debe producirse un mayor nivel de satisfacción y compromiso con la organización, lo que a menudo se traduce en una mayor productividad (Folger y Cropanzano, 1998; Sheppard, Lewicki, y Minton, 1992). De paso, la obligación de poner esta información a disposición de los interesados, a su vez, propicia un mayor grado de rigurosidad por parte de las organizaciones gubernamentales en la selección y aplicación de métodos para la toma de decisiones.

El *alto rendimiento o el alto nivel de desempeño* se refiere a una serie de mecanismos que, utilizados de forma planificada, pueden contribuir a aumentar la productividad organizacional. Los sistemas de trabajo de alto rendimiento (“high performance work systems”) son “un grupo de prácticas, separadas pero interconectadas, de administración de los recursos humanos” (Takeuchi, Chen y Lepak, 2009: 1), dirigidas a aumentar el desempeño individual y organizacional, así como la calidad del ambiente de trabajo. Si bien las funciones básicas de recursos humanos permanecen inalteradas, los métodos y técnicas utilizados en los procesos de recursos humanos son reorientados de manera que promuevan las características de un entorno laboral de alta efectividad. Algunas de esas características son: el trabajo en equipo, la flexibilidad de los títulos y roles de los empleados, la participación e involucramiento del empleado en una diversidad de asuntos, el énfasis en el usuario o receptor de los servicios, las prácticas de trabajo innovadoras, la flexibilidad y la adaptabilidad a los cambios del entorno (Popovich, 1998). Los sistemas de trabajo de alto rendimiento plantean un cambio de paradigma en cuanto a la rigurosidad tradicional de los sistemas de clasificación de puestos. En lugar de enfatizar en la especialización, se busca propiciar la capacidad del empleado para realizar una diversidad de funciones que le permiten adquirir más destrezas en menos tiempo, a la vez que la organización posee mayor flexibilidad para asignar el trabajo, según las necesidades cambiantes del entorno. Este tipo de sistema contribuiría a reducir la posibilidad de obsolescencia de destrezas y conocimientos, que a menudo ocurre en una larga carrera pública, y facilitaría el desarrollo profesional. Al mismo tiempo, fomentaría una cultura de innovación y cambio.

La *rendición de cuentas por la labor realizada* (resultados) es el tercer principio al cual deben vincularse los sistemas de mérito. Hemos visto cómo el uso de sistemas burocráticos y complejos ha devaluado la cultura organizacional fundamentada en el mérito. No es posible, a nuestro entender, separar los sistemas de mérito de la efectividad y eficiencia gubernamental. Tampoco es necesario. El mérito no es ni puede ser la justificación para la lentitud, la irracionalidad y la insensatez de algunos procesos de recursos humanos. Hoy sabemos que aquellos sistemas de personal que no añaden valor a la gestión organizacional caen en desuso como resultado de la apatía que generan en unos y la antipatía que generan en otros. La rendición de cuentas conlleva como preámbulo, la capacidad para fijar metas y objetivos al servicio público, que tomen en cuenta las expectativas organizacionales y ciudadanas. También requiere el desarrollo de una cultura de alta profesionalidad dentro del campo de la administración de los recursos humanos. Finalmente, requiere que los administradores de los sistemas de recursos humanos asuman la responsabilidad por el logro de las metas y objetivos, a la vez que corroboren el impacto de los sistemas de mérito en la eficiencia y efectividad organizacional. Ulrich y

Brockbank (2005: 18), partiendo de la premisa universal que postula que el valor es definido por el que recibe más que por el que ofrece, proponen que para determinar el valor de la gestión de los recursos humanos es indispensable conocer las necesidades de los empleados, gerentes, e incluso ciudadanos, sobre el valor que obtienen de la administración de los recursos humanos. De esta forma, las prácticas de recursos humanos, a la vez que promueven el principio del mérito, necesariamente deben contribuir al logro de las metas de las organizaciones gubernamentales. Por su parte, Fitz-enz (2000: 92) identifica seis actividades centrales en la gerencia del capital humano que pueden guiar el desarrollo de indicadores de valor. Estos son: planificación, retención, adquisición (ingreso), desarrollo, mantenimiento y, como centro del modelo, evaluación. Longo (2004: 114) hace otra propuesta igualmente valiosa a este propósito a través de un modelo de gestión de recursos humanos que contiene cinco subsistemas: organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y, en corte transversal a los demás elementos, el subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales. Estas propuestas buscan reorientar la atención de la administración de los recursos humanos desde una perspectiva procesal y regulatoria a una estratégica y facilitadora. En la medida en que los sistemas de mérito puedan evidenciar el aporte que hacen al logro de la eficiencia y la efectividad en el servicio público, se fortalece su esencia y su pertinencia.

Finalmente, la *ética* ha sido identificada como un elemento esencial de los gobiernos para el logro del desarrollo económico y social (ONU, 2005a). Incluso se plantea como fundamental para el logro del alto rendimiento y la excelencia (Dobel, 2007: 169). En la medida en que los miembros del servicio público posean solidez ética con respecto a su conducta profesional, se reducen las posibilidades de interferencia de las preferencias políticas personales con la administración pública. Esto, tanto por parte del empleado cuyas preferencias políticas no coinciden con las del gobernante, como del empleado cuyo jefe le requiere llevar a cabo acciones inapropiadas o ilícitas. El *Concilio para la Excelencia Gubernamental de los Estados Unidos* propone dos obligaciones fundamentales a los funcionarios públicos: servir al interés público y desempeñarse con integridad. El énfasis en el interés público es imperativo para hacer contrapeso al énfasis en los resultados. Sólo con una conciencia clara de a quién se sirve, puede evitarse la actitud de que “el fin justifica los medios”, algo que a menudo se evidencia en las decisiones políticas de algunos líderes gubernamentales.

4. Conclusión

Los sistemas de mérito, como principio filosófico de desarrollo social, han superado la prueba del tiempo. Sin embargo, el mérito como mecanismo administrativo para asegurar la mayor calidad del servicio público enfrenta importantes desafíos. La adopción de reglas y procedimientos complejos, redundantes y lentos han llevado a muchos a asumir el mérito como una pesada carga que es necesario superar para alcanzar las metas y objetivos de las organizaciones gubernamentales modernas. Esa situación propició que muchas de las innovaciones durante los procesos de reforma gubernamental, desde la década de 1980 al presente, estuvieran orientadas a debilitar los sistemas de mérito y la carrera pública como medio para reducir la burocracia y aumentar la eficiencia. El paso del tiempo, sin embargo, demostró que reducir el servicio público no es la solución, y que, por el contrario, con ello se propicia el surgimiento de otros problemas, como por ejemplo, el aumento en la corrupción.

Al inicio de la segunda década del siglo XXI es imperativo echar una mirada integradora a todas esas experiencias y al cúmulo de la valiosa literatura producida durante ese tiempo con el propósito de hacer nuevas formulaciones que propicien la discusión y produzcan un nuevo sistema de mérito, atemperado a las necesidades de nuestras sociedades. Tradicionalmente, el mérito, en su definición más amplia, se relaciona con el uso de criterios justos e igualitarios para tomar decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales. En el rigor y el celo con el cual se adoptó el mérito, se perdió de vista la necesidad de la organización y de la ciudadanía de ofrecer, los primeros, y recibir, los segundos, un servicio ágil y valioso. Así, los sistemas de mérito han sido administrados, en gran medida, de forma paralela a las operaciones centrales de los organismos gubernamentales, lo que en más de una ocasión

ha colocado los intereses de ambos sectores en conflicto. Para resolver dicho conflicto, este trabajo plantea la necesidad de una nueva definición del mérito que refleje la armonía que debe existir entre las decisiones sobre las operaciones y las decisiones sobre los recursos humanos. Esa armonía sólo puede lograrse si las prácticas de administración de los recursos humanos dan igual importancia a otros criterios fundamentales, tales como la transparencia, el alto rendimiento, la rendición de cuentas y la ética.

Como punto final de este trabajo, y a la vez como punto de partida de aquella discusión, se propone, como redefinición tentativa de los sistemas de mérito, *el principio sobre el cual todas las personas pueden optar por servir a su país a través del gobierno, mediante la competencia transparente y orientada por la evaluación, por medio de sistemas justos y válidos de las calificaciones asociadas al puesto, del potencial de alto rendimiento y de la ética*. Un sistema de mérito orientado por estos principios tendrá que asegurar, primero, sistemas válidos y efectivos, y segundo, personas éticas, laboriosas y orientadas al servicio público.

Bibliografía

- Australian Government (2001), “Senior Executive Leadership Capabilities Framework”, <http://www.apsc.gov.au/selc/index.html>, 20-12-2008
- Ban, C. (1997), “Hiring in the public sector: ‘Expediency management’ or structural reform?”, en *Public Personnel Management*, C. Ban y N. M. Riccucci (eds.), New York, Longman Publishers, pp. 189-204. 2 ed.
- Bohlander, G. y Snell, S. (2004), *Managing Human Resources*, Ohio, Thomson - South Western. 13 ed.
- Canadian Office of the Auditor General (1997), *Reform in the Australian Public Service: 1983-1996*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_lp_e_10214.html, 11-01-09.
- CLAD (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, <http://www.clad.org>
- De Meuse, K. P.; Bergmann, T. J.; Vanderheiden, P. A.; y Roraff, C. E. (2004), “New Evidence Regarding Organizational Downsizing and a Firm’s Financial Performance: a Long-Term Analysis”, en *Journal of Managerial Issues*, Vol. 16 N° 2, pp. 155.
- Dobel, J. P. (2007), “Public Management as Ethics”, en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie, L. E. Lynn y C. Pollit (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 156-181.
- Fisher, S. R. y White, M. A. (2000), “Downsizing in a Learning Organization: Are there Hidden Costs?”, en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 244-251.
- Fitz-enz, J. (2000), *The ROI of Human Capital*, New York, AMACOM.
- Folger, R. y Cropanzano, R. (1998), *Organizational Justice and Human Resource Management*, Thousand Oaks, Sage Publishers.
- Gandolfi, F. (2008), “Reflecting on Downsizing: What Have Managers Learned?”, en *S.A.M. Advanced Management Journal*, Vol. 73 N° 2, p. 46.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005), “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos”, 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.
- Ingraham, P. W. (1995), *The Foundation of Merit*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, P. W.; Peters, B. G.; y Moynihan, D. P. (2000), “Public Employment and the Future of the Public Service”, en *Governance in the Twenty-first Century*, B. G. Peters y D. Savoie (eds.), Montreal, McGill-Queen’s University Press, pp. 385-422.
- Ink, D. (2000), “What Was Behind the 1978 Civil Service Reform?”, en *The Future of Merit*, J. P. Pfiffner y D. B. Brook (Eds.), Washington, The Woodrow Wilson Center Press, pp. 39-56.
- Leavitt, H. J. (2005), *Top Down*, Boston. Harvard Business School Press.
- Longo, F. (2004), *Mérito y Flexibilidad*, Barcelona. Paidós.
- McKinley, W.; Zhao, J.; y Rust, K. G. (2000), “A Sociocognitive Interpretation of Organizational Downsizing”, en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 227-243.

- Meier, K. J. y Hill, G. C. (2007), "Bureaucracy in the Twenty-First Century", en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie; L. E. Lynn y C. Pollit (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 51-71.
- Murphy, K. R. y Cleveland, J. N. (1995), *Understanding Performance Appraisal*, Thousand Oaks, Sage Publishers.
- Nigro, L. G. y Nigro, F. A. (2000), *The New Public Personnel Administration*, Itasca, FE Peacock Publishers, 5 ed.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998), *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Pilkington, C. (2000), *The Civil Service in Britain Today*, Londres, Manchester University Press.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a comparative analysis*, New York, Oxford University Press.
- Popovich, M. G. (1998), *Creating High Performance Government Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Rodríguez-Gustá, A. L. y Iturburu, M. (2005), "Capacidades de la burocracia y desarrollo del servicio civil: ¿cuál es el papel de los jefes y supervisores?", 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.
- Sheppard, B. H.; Lewicki, R. J.; y Minton, J. W. (1992), *Organizational Justice*, New York, Lexington Books.
- Smither, J. W. (Ed.) (1998), *Performance Appraisal*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Stein, L. (2003), "The political context of public personnel administration", en *Public Personnel Administration*, S. W. Hays y R. C. Kearney (eds.), Upper Saddle River, Prentice Hall, pp. 3-15.
- Takeuchi, R.; Chen, G.; y Lepak, D. (2009), "Through the Looking Glass of a Social System: Cross-Level Effects of High Performance Work Systems on Employee Attitudes", en *Personnel Psychology*, Vol. 62, pp. 1-29.
- Ulrich, D. y Brockbank, W. (2005), *HR: The Value Proposition*, Boston, Harvard Business School Press.
- ONU, United Nations Organization (2001), *Globalization and the State: 2001*, New York, United Nations.
- ONU, United Nations Organization (2005a), *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- ONU, United Nations Organization (2005b), *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, New York, United Nations.
- Wolf, M. G. (2004), "Selecting the Right Performance Management System", en *The Talent Management Handbook*, L. A. Berger y D. R. Berger (eds.), New York, McGraw-Hill, pp. 85-103.

Desarrollo endógeno, calidad institucional e innovación. Una revisión de la teoría y de algunos de sus límites*

Ignasi Brunet Icart y Fabiola Baltar

1. Introducción

La emergencia histórica de la economía informacional significa, por un lado, que la globalización está dando mayor importancia que antes a los factores que puedan estar agrupados bajo la etiqueta de innovación; por otro lado, que hay regiones y localidades que se han transformado en una base fundamental de la vida económica y social mediante redes de cooperación interinstitucional e interempresarial, esto es, redes de organización, producción y gestión institucional territorialmente cooperativa y socialmente enraizada. Redes que explotan los vínculos estratégicos entre la economía de conocimiento intensivo, o informacionalismo, y su insumo estratégico: la innovación (Amin y Thrift, 1994; Storper, 1995). La utilización de estos vínculos es clave para analizar el desarrollo local en la actualidad (Albuquerque, 1996, 1999; Vázquez, 1999). De aquí que el enfoque sobre desarrollo endógeno, apoyándose en la teoría evolucionista (Nelson y Winter, 1982; Freeman, 1998; Edquist, 1997), haya profundizado en las relaciones entre la estructura productiva e institucional para explicar la generación y difusión de innovaciones en una economía, concluyendo que el desarrollo depende de factores internos y concretamente de la calidad institucional de la que estén dotadas las regiones.

De este modo, a los factores clásicos de localización (los costes de transporte, la fuerza de trabajo, el mercado del suelo, el capital fijo disponible, etc.) se añade el entorno sociocultural e institucional en que operan las industrias. Esta característica explica el énfasis que esta literatura pone en los fundamentos colectivos e institucionales del desarrollo. El resultado ha sido una concepción del espacio no solo como la distancia entre diferentes lugares que condiciona el intercambio de bienes y que es una fuente de costes para los agentes. En su nueva interpretación, el espacio es un recurso económico, un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y definidor de las características que el mismo puede asumir. Este aspecto se explica en un contexto en el que “el capitalismo está siendo construido a través de interacciones entre economías de flujo y economías territoriales” (Storper, 1997: 181). Interacciones que emergen de un desarrollo desde abajo, y no de un proceso definido cuantitativamente a nivel macroeconómico y luego atribuido de forma competitiva a cada territorio.

El papel que desempeñan las instituciones en el desarrollo territorial estriba en que éste es sensible al contexto institucional, a las condiciones territoriales en las que las empresas realizan sus actividades, en el sentido de que el punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencialidad de desarrollo. La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de su potencial de desarrollo “es lo que permite dar a esta forma de desarrollo el calificativo de desarrollo endógeno” (Vázquez, 1999: 30).

Este nuevo enfoque de desarrollo emerge a finales de la década de 1970 e inicios de la década de 1980 cuando se planteó que era posible que las fuentes de crecimiento endógeno estuvieran llamadas a desempeñar un “papel más importante que las exógenas” (Wadley, 1988: 99), dado que el territorio no es una *tabula rasa* sobre la cual se mueven el capital y los trabajadores, sino un agente activo del desarrollo, y lo es por su densidad institucional. En otras palabras, se asume que en los procesos de desarrollo han de intervenir los agentes económicos, sociales e institucionales que forman el medio en el que se desarrolla la actividad productiva y crean un nexo de relaciones productivas, comerciales, tecnológicas, culturales e institucionales, cuya densidad y carácter innovador favorece los procesos de crecimiento y desarrollo endógeno. De acá deriva la importancia de capacidades locales como la innovación, en tanto que sientan las bases para el aprendizaje colectivo, para el impulso de acciones

* Recibido: 27-08-10. Aceptado: 17-09-10.

que apuntan a estimular el espíritu emprendedor local y regional, la capacitación profesional y las habilidades en apoyo a la innovación, particularmente en las PYME y las nuevas empresas, y al desarrollo de la inteligencia de negocios a partir de la oferta regional institucionalizada de servicios, información y consultoría empresarial.

De lo anterior se deduce que el desarrollo obedece a la formación de un proceso emprendedor e innovador, con base en la movilización de los recursos específicos y de las propias capacidades de innovación de las regiones (Maillat, 1999; Freeman, 2002; Maskell, 2001; Olazarán y Gómez-Uranga, 2001). Se trata de construir una organización industrial basada en el conocimiento que se traduce en valor económico dentro de un ciclo investigación-desarrollo-producción-comercialización (Vega-Jurado ...[et al], 2009).

El presente trabajo revisa esta nueva perspectiva del desarrollo, y su estructura es la siguiente. En el siguiente epígrafe se expone el concepto de innovación, esencial para la economía informacional, que comprende la creación de un nuevo producto, la utilización de un nuevo proceso en la producción o la introducción de un nuevo método de gestión organizativa o comercial. En el tercero se desarrollan los enfoques sobre innovación y las limitaciones que presenta el modelo lineal dominante del proceso de innovación desde finales de la Segunda Guerra Mundial. En el cuarto se explica la perspectiva endógena del desarrollo, que constituye para sus promotores intelectuales una estrategia racional para desenvolverse en el actual contexto económico que impone, para operar en dirección local-global, una relación positiva entre progreso científico, inversión, innovación y desarrollo económico. Un tipo de desarrollo que acaece más que en los mercados puros de la economía ortodoxa, en mercados organizados, basados en el intercambio de información, la cooperación, las redes horizontales y la confianza mutua entre las esferas sociales, económicas e institucionales. Mercados en el que los diferentes agentes (sociales, económicos, institucionales) comparten valores, creencias, y se estimula una cultura de I+D que es reforzada por una cultura e identidad territorial que facilita los procesos innovadores y las dinámicas de aprendizaje colectivo. En el quinto epígrafe se examina la teoría de los sistemas regionales de innovación; teoría que resalta la importancia de los factores sociales (organizacionales, institucionales, culturales) en los procesos de creación y aplicación del conocimiento, definido como principal factor de producción en la economía informacional y/o postfordista; y que se distancia de la concepción de la empresa autosuficiente y del análisis de las relaciones mercantiles bilaterales entre agentes. En el sexto epígrafe se indican los fallos del cuerpo teórico del desarrollo endógeno, que desplaza el interés desde las grandes empresas hacia las PYME. Por último, se expone la conclusión.

2. Concepto de innovación

Los análisis de los patrones espaciales de innovación (Archibugi ...[et al], 1999; Cooke y Morgan, 1998; Lundvall y Borrás, 1999; Storper, 1997) destacan su concentración geográfica, la existencia de economías de aglomeración, la importancia de la proximidad en la transmisión de conocimientos y el aprendizaje por interacción. Las PYME, en economías de “conocimiento intensivo” y abiertas, pueden continuar siendo competitivas en un contexto de incertidumbre y de acelerados cambios tecnológicos, siempre que incorporen activos de conocimiento (o activos intangibles) a la producción (lo que se denomina “genéricamente” innovación). La relevancia para el desarrollo regional y local de esta incorporación está en que constituye la respuesta necesaria a los desafíos que impone la competitividad global, sedimentada sobre una profunda revolución tecnológica (Amin, 1999). Los procesos de incorporación de activos de conocimiento reflejan, además, la capacidad dinámica de aplicar y materializar el conocimiento, adquirido externamente (mediante licencias, nuevo personal, nuevos equipos, alianzas...) o generado internamente (a través de la inversión en I+D, la formación del personal, la propiedad intelectual, el diseño organizativo, las tecnologías de la información...), en la obtención de nuevos productos, de nuevos métodos de producción, de distribución y de

comercialización (Vega-Jurado ...[et al], 2009). En la medida que el poder de mercado es más difícil de sostener en el tiempo, ya no es suficiente para afrontar la evolución de los mercados, que las empresas produzcan de forma eficiente un conjunto de bienes o servicios, sino que deben forzosamente innovar (Nelson, 1991; Baumol, 2002). Esto es, deben distanciarse de la competencia mediante nuevas formas de hacer las cosas; por ejemplo, a través de las innovaciones de proceso, mejorar la productividad; con las innovaciones de producto, mejorar la ventaja competitiva; con las de las capacidades de los procesos de producción, el desarrollo de una nueva gama de productos, y con las nuevas formas o prácticas de organización, mejorar la capacidad de la empresa para adquirir y crear nuevos conocimientos.

El incremento de la importancia del factor conocimiento y su aplicación comercial -la innovación-, como factor fundamental en los fenómenos económicos, ha generado la expresión “economía basada en la innovación”, que describe las tendencias de las economías -afectadas por el ritmo de los avances científico-tecnológicos, su creciente complejidad y su papel determinante en los engranajes de la globalización económica posfordista- hacia una mayor dependencia del conocimiento, de la información, de los altos niveles de cualificación de los trabajadores y del rápido acceso a todos ellos por parte de los sectores público y privado. Estas tendencias han alterado la lógica de actuación “de individuos, empresas, ciudades, regiones y países” (Lundvall y Borrás, 1999: 31), poniendo de manifiesto cómo la geografía histórica del capitalismo es inexplicable sin la capacidad de las economías capitalistas para crear nuevas mercancías y nuevas formas de producirlas, mediante una serie de transformaciones radicales de las fuerzas de producción y de organización de los procesos de trabajo (Schumpeter, 1964).

Los impactos transformadores de la innovación evidencian también que en la actual geografía del capital el concepto relevante de competencia es el de competir *por* el mercado, y no *en* el mercado, ya que en presencia de innovación, la rivalidad entre empresas tiene más afinidad con variables tipo I+D que con variables asociadas a precio o cantidad (Shapiro, 2003). De este modo, según Celani y Stanley (2005), la introducción de nuevos productos o tecnologías innovadoras por parte de empresas (existentes o potenciales), podría encuadrarse como parte de una “secuencia de carreras innovativas”, las cuales tienen por objeto apoderarse del mercado, dado que mantener el liderazgo significa entrar (continuamente) en una carrera de superación, con el objetivo de desplazar o impedir la supervivencia de empresas rivales. Esto supone un proceso de aprendizaje desde un nivel de conocimientos inicial a partir del cual se crea nuevo conocimiento, que es aplicado a los productos, procesos de producción y organización empresarial.

En este proceso de aprendizaje o innovación se trata de generar y estabilizar el conocimiento mediante aplicaciones comerciales ya que la innovación es cualquier cambio en la empresa validado por el mercado, sea en productos, procesos y organización empresarial relacionados con una determinada tecnología. La innovación es un proceso técnico asociado al mercado, dado que la demanda del mercado y las oportunidades de comercialización influyen en los bienes y servicios que se desarrollan y en las tecnologías que triunfan. La innovación abarca, por tanto, todas las actividades del proceso de cambio tecnológico y puede tener lugar en cualquier momento en todas las áreas de la economía (Cooke, 2001). Se trata de un fenómeno ubicuo por lo que el concepto de innovación no incluye sólo los grandes cambios, sino también los cambios incrementales. Se considera como innovación incremental los pequeños cambios o mejoras en la tecnología existente, y como innovación radical, un cambio completo en la dirección del proceso innovador, pudiendo producirse una “destrucción creadora” que deje obsoletas las tecnologías anteriores.

3. Enfoques sobre la innovación

Sobre el proceso innovador y la actividad emprendedora, se destacan: 1) el enfoque schumpeteriano; 2) el enfoque evolucionista; 3) el enfoque de la “máquina de innovar” o “innovación continua”, de Baumol (2002); y 4) el modelo no lineal, que incorpora la teoría del desarrollo endógeno. Para

Schumpeter (1964), el capitalismo es por naturaleza una forma o método del cambio económico y nunca puede ser estacionario. De aquí que la estructura económica capitalista experimente un cambio permanente y su motor es la innovación; ésta es la fuerza más importante del desarrollo económico a través de su “destrucción creadora”. Al describir este autor la dinámica capitalista como un proceso continuo de innovación tecnológica en el que la innovación y su posterior difusión crea progreso y eficiencia dinámica, diferenció los términos crecimiento y desarrollo, asociando el primero a cambio lento, gradual y acumulativo del sistema económico, originado por factores externos al mismo, y el segundo, a los cambios provocados por la innovación, siendo ésta la causa de los cambios estructurales y las fluctuaciones del ciclo económico. De este modo, Schumpeter hizo de la innovación la base de su teoría del desarrollo económico: quien se encarga de introducir nuevos inventos en la actividad productiva es el emprendedor que destruye, mediante su innovación, la posición inicial de mercado y consigue una cierta posición temporal de dominio en el mercado en el que actúa. Inicialmente, la innovación es una variable exógena, impulsada por empresarios individuales que buscan beneficios a largo plazo, pero posteriormente Schumpeter considerará que las innovaciones surgen en el interior de las grandes empresas debido a su actividad investigadora. Este aspecto implica considerar la innovación como una actividad que no depende exclusivamente del talento del emprendedor individual, sino también del equipo profesional -emprendedor corporativo- dentro de las grandes empresas. La idea de emprendedor corporativo se apoya en el hecho de que el progreso tecnológico está, cada vez más, impulsado por especialistas entrenados dentro de las empresas que innovan de acuerdo a los requerimientos de las mismas, tornándose así más predecible su tarea. Esto explica que la importancia del emprendedor individual tienda a decrecer, siendo inherente a la propia evolución del sistema capitalista.

Al sostener Schumpeter que el cambio incesante en los productos y en los métodos productivos es la auténtica esencia del capitalismo competitivo, hizo del concepto de competencia perfecta un concepto irrelevante, ya que la competencia no se limita a los ajustes en el *output*, sino que es todo un proceso evolutivo de “destrucción creadora”. Es decir, para este autor, la competencia no es necesariamente una fuerza equilibrante, dado que el emprendedor corporativo desempeña un papel desequilibrante en el proceso de mercado al interrumpir el “flujo circular” de la actividad económica por medio de la innovación, que no es sino un acto de competencia con el objetivo de obtener beneficios extraordinarios. Éstos no son una desviación del estado perfectamente competitivo de la economía ni un despilfarro en la asignación de los recursos, sino una recompensa para el innovador y una ganancia para la economía capitalista en su conjunto. De aquí que el concepto de competencia en Schumpeter sea mucho más amplio que el análisis de la determinación de los precios competitivos y de la normalización de los beneficios de la industria. La idea de beneficios de Schumpeter se relaciona con la renta residual que provoca la innovación; es una renta temporal, dado que el proceso de imitación tiende a reducirlos gradualmente hasta establecer un nuevo equilibrio. Por esto, la noción de maximización neoclásica en un entorno de competencia perfecta no es la única solución eficiente. El monopolista también actúa como competidor, siendo su objetivo extender a lo largo del tiempo sus rentas monopólicas, al ser capaz de anticiparse a sus rivales en la puesta en práctica de nuevos bienes y servicios de consumo, nuevos métodos de producción y de transporte, nuevos mercados, nuevas formas de organización industrial. De hecho, el innovador compite contra sí mismo, buscando nuevas innovaciones que le permitan extender sus ganancias extraordinarias.

Posteriormente, el enfoque evolucionista caracterizará las innovaciones como iniciativas empresariales intencionadas para romper con el equilibrio de los mercados perfectos y obtener un monopolio temporal (Nelson y Winter, 1982; Lundvall, 1992; Nelson, 1993), dado que el sistema económico, lejos de buscar un equilibrio (neoclásico) o dirigirse a un objetivo o estadio predeterminado, evoluciona de forma continua a partir de los conocimientos endógenos sin que se puedan prever todos los cambios estructurales futuros. Este modelo neoschumpeteriano de innovación, fundado en mercados imperfectos y rendimientos crecientes a escala e, incluso, en condiciones de

competencia monopólica, explica que la innovación no acaece sólo a través de rupturas o saltos verticales, sino que también avanza, generalmente, de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen mejoras del producto y del proceso. La dependencia de la trayectoria explica que los agentes económicos estén sujetos a una racionalidad de proceso, es decir ellos buscan, se adaptan y aprenden, en el sentido de que las organizaciones mejoran en el tiempo sus “rutinas organizativas” (Nelson, 1998). Se trata de una racionalidad que plantea interrogantes acerca del concepto de tecnología como información, porque, aunque una gran parte del conocimiento sea codificable, muchas tecnologías son conocimientos difíciles de copiar o transferir, y el proceso de codificación tiene límites.

De esta manera, no todas las innovaciones se encuentran disponibles en el mercado. El proceso de innovación “supone un proceso de aprendizaje para adquirir el ‘saber cómo’, que albergan las empresas en forma de ‘rutinas’, que consisten en los conocimientos tácitos, habilidades o destrezas prácticas complicadas, que se acumulan en el capital humano. Los conocimientos tácitos se desarrollan básicamente durante las actividades cotidianas y a partir de las interacciones continuas con clientes, proveedores, subcontratados y otras instituciones” (Heijs ...[et al], 2007: 20). Así, las opciones técnicas que enfrenta una empresa no conforman un menú determinado exógenamente. Son, en cambio, idiosincrásicas en la medida en que resultan de su propia trayectoria y, específicamente, de los logros y procesos de sus “acciones de búsqueda” (Winter, 1987), ejercitando rutinas específicamente orientadas a este fin, lo que explica que la empresa dependa del patrón de actividades productivas que ha sido capaz de seguir en el pasado. Patrón que genera una identidad propia, una experiencia selectiva pasada, una historia de aprendizaje que no se limita a la obtención de un mayor acceso a la información, sino a la capacidad para adquirir y valorar tanto las formas de conocimiento codificadas como las tácitas, es decir, la capacidad para aprender y adaptarse ante circunstancias competitivas rápidamente cambiantes. Surge, así, la idea de que las empresas compiten, principalmente o en primera instancia, a través de la tecnología, considerando a ésta no como una variable externa que le viene impuesta a la empresa, sino una variable interna, endógena, definida no como información, sino como conocimiento. Esta definición supone afirmar que, frente a la idea de que la información puede transmitirse libremente y sin costes, el conocimiento debe aprenderse. La tecnología es, entonces, conocimiento, incluyendo en él, además de elementos de dominio público y libremente accesibles a través de las instituciones o el mercado, elementos de carácter tácito que sólo se aprenden a través de la experiencia y la experimentación.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de los setenta del siglo XX, la concepción de Schumpeter va a impregnar las políticas de desarrollo exógeno centradas en la gran empresa estandarizada y basadas en la oferta de los incentivos del Estado (desde la ayuda estatal hasta las mejoras en infraestructuras) a las grandes empresas para radicarse en regiones poco favorecidas. Este desarrollo de “arriba hacia abajo” era contemplado como un proceso de acumulación de capital que se apoyaba sobre la planificación estatal de la industrialización y liderado por empresas y corporaciones de gran tamaño, lo que generó un régimen productivo intensivo en capital bajo regulación monopolista, ya que se tenía la convicción de que el elemento clave de los procesos de desarrollo estaba en la consolidación de la concentración de capital, es decir, en la gran empresa fordista, integrada verticalmente y que, con su capacidad de escala y su liderazgo, ejercía un efecto impulsor sobre las demás empresas (Bénko y Lipietz, 1994). Además, el requisito de un mercado no convencional (es decir, con rasgos monopólicos) manifestaba el rol crítico de las economías de escala necesarias a la actividad económica y, por ende, la necesidad de afirmar el proceso de desarrollo económico en plantas y complejos de grandes dimensiones (Vidal y Guillén, 2007). Se consideraba que con un tamaño suficiente y una infraestructura científica-tecnológica adecuada, el desarrollo de los espacios y Estados nacionales estaba garantizado.

Esto tuvo como correlato la formación de instituciones públicas orientadas a la realización y difusión de investigaciones básicas y aplicadas. La organización de la infraestructura tecnológica era

piramidal y jerárquica, y se apoyaba en una concepción lineal y determinista según la cual el progreso técnico llevaba por sí solo a la innovación tecnológica. Se suponía que el conocimiento codificado y las innovaciones se transferían siguiendo una trayectoria lineal y unidireccional desde centros de investigación y universidades estatales (oferta) a las empresas (demanda). Se asumía el modelo lineal (neoclásico) del proceso de innovación (Olazarán y Gómez-Uranga, 2001); un modelo “en cascada” o de “goteo hacia abajo” en que el proceso de cambio tecnológico sigue una lógica lineal, según la cual el aumento de la investigación básica conduce a un aumento de las oportunidades para la innovación tecnológica, lo que lleva a un crecimiento del producto social. Sin embargo, la evidencia histórica ponía en cuestión este modelo, ya que la diferencia de tiempo entre los avances científicos y sus aplicaciones tecnológicas puede variar solamente en unos meses, o bien la innovación tecnológica puede realmente preceder al descubrimiento científico o, en ocasiones, los avances científicos pueden estar basados en la invención de nuevas maquinarias y no en el sentido opuesto.

El modelo lineal de innovación asumía que la tecnología es información fácil de copiar y, en la medida en que las innovaciones se pueden codificar como información, se transforman en bienes y servicios cuya difusión es inmediata y barata, mediante la imitación o copia. De este modo, las innovaciones se convierten en un bien comercializable, y el retraso tecnológico de un país o una empresa se puede superar mediante la compra de innovaciones. Sin embargo, los procesos a través de los cuales surgen las innovaciones son más complejos. Según Baumol (1999, 2002), tienen que ver con el hecho de que la visión schumpeteriana de la innovación orientada por la oferta estaba influida por un entorno institucional, financiero y tecnológico muy alejado del actual entorno de integración comercial, apertura de mercados financieros y cambio técnico y organizativo acelerado. Este nuevo entorno requiere sustituir la lógica de la oferta por los incentivos del mercado y la demanda tecnológica proveniente del sector productivo. Esta pasa a convertirse en una prioridad para definir los criterios de política tecnológica e innovación, ya que los procesos de innovación, que impactan positivamente en el nivel de competitividad y en la tasa de crecimiento, no son generados por instituciones de I+D trabajando de forma aislada respecto al mercado, sino que son producidos para la solución de problemas en un contexto de aplicación, y mediante la interacción de múltiples agentes e instituciones.

Esto explica que Baumol elabore una concepción de la innovación orientada desde el mercado, y definida como un proceso permanente, recurrente y continuo -“una máquina de innovar”. Está vinculada, por un lado, a entornos competitivos de economía globalizada, que impulsan la aparición de nuevas formas de organización, que buscan la eficiencia en la desintegración vertical y en la flexibilidad, lo que ha llevado a grandes empresas a reducir su dimensión externalizando funciones y liberar, así, recursos para dedicarlos a la estrategia de innovación, que representa la actividad con capacidad de aportar mayor valor añadido. La estrategia de innovación apunta, a su vez, a la constitución de redes empresariales que configuran una alianza estratégica permanente entre un grupo limitado y claramente definido de empresas independientes que colaboran y cooperan para alcanzar unos objetivos comunes orientados hacia el desarrollo competitivo de sus integrantes, obteniendo unos beneficios individuales mediante la acción conjunta (Vence, 2007).

Por otro lado, la innovación está también vinculada a procesos de aglomeración productivos de PYME en los que les es fácil intercambiar información, adquirir y transmitir conocimientos, obtener recursos de capital o trabajo, y encontrar mecanismos de cooperación con otras empresas e instituciones (Lundvall, 1992). En estas aglomeraciones, las PYME no son meras receptoras de innovación de las grandes empresas, sino que son potentes generadoras y amplificadoras de innovación cuando están situadas en los entornos apropiados, esto es, entornos en los que forman parte instituciones y agentes, tanto privados como públicos, que interactúan en la producción, difusión y utilización de nuevos conocimientos y avances tecnológicos. La interacción empresarial e institucional constituye un *input* central para mejorar los procesos de aprendizaje e innovación en las aglomeraciones, subrayándose, en la línea de la economía institucionalista (Hodgson, 1998; Metcalfe, 1998; Amin, 2008) y la sociología económica (Smelser y Swedberg, 1994), la influencia de las redes

sociales en los procesos de innovación, propiciadoras de economías externas (“capital social”) y rendimientos crecientes a escala, asociados a la aglomeración y la especialización espacial (Porter, 1990; Scott, 1995; Cooke y Morgan, 1998; Nelson ...[et al], 1994).

En definitiva, mientras en la visión propia del modelo lineal de innovación, los descubrimientos científicos son la única fuente de ideas para la generación de innovaciones, el modelo no lineal pone de manifiesto la importancia de la interacción entre múltiples agentes, el carácter acumulativo de los procesos de innovación y la importancia de otras fuentes de acceso a la innovación al margen de la I+D. La innovación también es un proceso social y territorial, de carácter acumulativo e interactivo.

La relación entre desarrollo empresarial y concentración geográfica (Malecki, 1997) y las ventajas de la proximidad y la cooperación (Storper, 1997; Saxenian, 1990; Becattini, 2002) para la creación colectiva del conocimiento han sido subrayadas por la teoría del desarrollo endógeno, que postula que la innovación, la mayor parte de las veces, no se realiza de forma individual sino por una capacidad endógena de aprendizaje e innovación colectiva (Amin y Thrift, 1994; Maillat, 1995; Florida, 1995). Esta concepción del desarrollo resalta la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, esto es, los procesos innovadores y las dinámicas de aprendizaje colectivo acaecen en regiones o localidades específicas, cuyo dinamismo y capacidad innovadora radica en la presencia de un elevado conjunto de PYME industriales y de servicios a la producción que operan en red, combinando estrategias de competencia por ocupar los mismos mercados con otras de cooperación formal o informal (Bellandi, 2003; Camagni, 2005). Se asume, por tanto, el pensamiento institucionalista que define la economía “como algo más que una colección de empresas aisladas y mercados dirigidos por las preferencias racionales y por un conjunto de reglas estándar. En lugar de ello, la economía se concibe como una composición de influencias colectivas que modelan la acción individual y como una entidad diversificada que sigue una trayectoria histórica modelizada por influencias culturales y socio-institucionales heredadas” (Amin, 2008: 105).

4. Desarrollo territorial endógeno

La teoría del desarrollo territorial endógeno posiciona a las regiones y localidades como “nuevos espacios industriales” (Scott, 1998; Storper, 1995; Storper y Scott, 1989). Basándose en la literatura sobre distritos, *clusters* y medios innovadores, esta teoría plantea que una característica propia de las zonas en las que la globalización es consistente con la localización de la actividad económica es la fuerza de los lazos de proximidad y asociación, caracterizados como una fuente de conocimiento y aprendizaje (Amin y Robins, 1991). Este tipo de desarrollo se vincula a la dinámica de regiones y localidades cuyo crecimiento y cambio estructural se organiza alrededor de la expansión de actividades industriales, utilizando la fuerza de sus “bienes relacionales” o “interdependencias no mediadas por las fuerzas del mercado” (Storper, 1997; Cooke y Morgan, 1998); interdependencias necesarias para desenvolverse en el actual contexto económico que impone, para operar en dirección local-global (Swyngedouw, 2000), una relación positiva entre progreso científico, inversión-innovación y desarrollo económico. Un tipo de desarrollo que facilita, mediante esta relación positiva, los procesos innovadores y las dinámicas de aprendizaje colectivo, ya que en un contexto en que se descomponen los procesos productivos y de redes de empresas, se producen efectos de desbordamiento (*spillovers*) tecnológicos y no tecnológicos de unas empresas sobre otras, de forma directa o a través de las distintas fases especializadas del proceso productivo. El resultado es una rápida y eficiente difusión de las innovaciones de producto y de proceso, y la retroalimentación continua de innovaciones (Trullén, 2006).

Este efecto de derrame permite mantener el desarrollo endógeno, aunque también son determinantes los factores organizativos que incluyen redes de innovación regional, que se explican en relación con una estrategia global del territorio. Mientras que la estrategia de las multinacionales se ha centrado en la búsqueda de una reducción de sus costes productivos a través de la fragmentación de la cadena productiva y la reubicación espacial de ciertos procesos, quedando tan solo en manos de los

grupos matrices las cuestiones consideradas de alto valor estratégico, la estrategia de una región o localidad industrial se ha de centrar en la gestión y el mejor aprovechamiento de las capacidades y conocimientos de la industria regional, en aumentar las capacidades “de desarrollo de una región - generar un reto a la competitividad y las tecnologías internacionales con base en la movilización de sus recursos específicos y sus propias capacidades de innovación” (Maillat, 1999: 7). Capacidades que dependen tanto de la especialización de los vínculos internos del tejido industrial localizado como de la naturaleza de las relaciones que éste mantiene con su entorno económico e institucional, pues “la economía local debe considerarse un nodo dentro de la economía global, y no tendría una existencia significativa fuera de ese contexto” (Amin y Robins, 1991: 115).

Las capacidades de innovación tienen efectos territoriales en tanto que “el medio emerge como un elemento necesario y crucial en los procesos de innovación” (Camagni, 1991: 142), y que no es resultado del comportamiento de empresas individualmente consideradas, sino de sistemas o medios en los que la empresa está inserta, sean éstos conceptualizados como “sistemas productivos”, “sistemas industriales” o “sistemas de innovación”. Esta concepción, como indica Vence (2007), nos aleja de la empresa autosuficiente y del análisis de las relaciones mercantiles bilaterales entre agentes, conduciéndonos a un análisis de subconjuntos de agentes que interactúan en un ámbito territorial definido: empresas, redes de empresas, centros tecnológicos, instituciones, recursos humanos, etc., entre los que se establecen interrelaciones -de cooperación y de competencia- que, en conjunto, dan lugar a la aparición de externalidades positivas y una dinámica colectiva en la que cada elemento depende también del comportamiento de los demás. De este modo, frente a la imagen del emprendedor individual, que actúa de forma aislada y en competencia con sus rivales a fin de obtener -al menos de forma transitoria- una ventaja monopolística, la idea de medio innovador, desarrollada desde finales de la década de 1980 e inicios de la década de 1990 por el grupo francoitaliano GREMI (Groupe de Recherche Européen Sur les Milieux Innovateurs), destaca el hecho de que la innovación es un fenómeno colectivo, en el que la existencia de relaciones interempresariales (mercantiles o extra mercado) y de formas de cooperación no incompatibles con el mantenimiento de un clima competitivo, puede favorecer y acelerar el proceso (Méndez, 2000).

Esto es así hasta el punto de que, según Aydalot (1985: 10), “son los medios quienes emprenden e innovan”, ya que es en los medios donde se desarrollan las interdependencias no comerciales, que permiten coordinar a los agentes económicos bajo condiciones de incertidumbre, a partir del desarrollo de reglas informales, convenciones, hábitos y tradiciones compartidas, sanciones sociales, etc. (Storper, 1997; Amin, 1999; Sepúlveda, 2001). Este aspecto, que pone el énfasis en la acción colectiva territorializada, ha sido desarrollado prioritariamente a través del enfoque de los distritos (Becattini ...[et al], 2002) y de los *clusters* (Porter, 1990, 1999, 2003). Ambos enfoques examinan la competitividad empresarial teniendo en cuenta la coordinación entre empresas; esto obedece a que la velocidad de generación de conocimientos y el esfuerzo hacia la innovación de los competidores obliga a las empresas a unir fuerzas para desarrollar proyectos tecnológicos o de penetración en el mercado que individualmente abordados son demasiado costosos. De este modo, las empresas aprovechan tácitamente las ventajas de las economías externas (flujos de conocimientos, recursos e *inputs* compartidos) por medio de la concentración geográfica, formando distritos industriales o *clusters*. El poder de estas economías externas es reconocido actualmente por los organismos que elaboran políticas empresariales (European Commission, 1999a, 1999b, 2001) y se estimula “el apoyo y el fortalecimiento de los *clusters* como fórmula para acelerar el desarrollo de la economía del conocimiento” (Callejón y Castany, 2008: 24).

En la literatura sobre distritos, *clusters* y medios innovadores, la categoría “región” resume la capacidad con que el entorno permite a las empresas insertas en él transitar senderos de aprendizaje orientados a la innovación, y explica la insistencia de la teoría del desarrollo territorial endógeno de que la región ha de dotarse o apoyarse en una “coalición de desarrollo”, constituida por unos componentes que suministran todos los *inputs* necesarios para hacer florecer una organización

económica basada en el conocimiento. Coalición que permite completar el ciclo investigación-desarrollo-producción-comercialización, lo que supone dotarse de una base industrial fuerte con relaciones satisfactorias y de confianza entre la ciencia y la industria, y ello en un contexto en el que la distancia ha muerto para la información pero no para el conocimiento, por lo que el interés conceptual y de análisis se ha desplazado desde el interior organizativo de la empresa al entorno territorial y geográfico (Ondátegui, 2000; Florida, 2000). Para Storper (1995), el proceso de aprendizaje centrado en la innovación continua y en la economía del conocimiento apunta al sostenimiento de ventajas competitivas, desplegando una lógica espacial que se vincula a las aglomeraciones basadas en el desarrollo de dinámicas interactivas, generadoras de aprendizajes, conocimiento e innovación. Dinámicas que se basan en: 1) el aprendizaje como un proceso localizado, señalando la importancia de las trayectorias históricas y del “conocimiento no incorporado” (*disembodied knowledge*); 2) la innovación como un proceso de aprendizaje interactivo, que implica una crítica al modelo lineal de innovación y pone énfasis en la importancia de la cooperación en la promoción de la competitividad; y 3) la aglomeración como la base más eficiente del aprendizaje interactivo, defendiendo la importancia de las “interdependencias no comerciales”, y de las redes y sistemas de innovación regionales interactivos y “de abajo hacia arriba” (Asheim e Isaksen, 2006).

Estos aspectos configuradores de las ventajas competitivas de una región o localidad han dado origen a la perspectiva de los sistemas regionales de innovación para “impulsar una perspectiva local/regional y no nacional del desarrollo bajo los escenarios de la globalización” (Fernández ...[et al], 2008: 34). Bajo esta perspectiva, se subraya que a pesar de que las regiones “están ancladas en el sistema legal-político a nivel central que limita en menor o mayor medida sus actuaciones” (Heijs ...[et al], 2007), la trascendencia del nivel regional aparece cuando se analiza la actuación de las pequeñas y medianas empresas, dado que el interés en éstas y en el nivel regional refleja que las PYME son frecuentemente más dependientes de la ‘calidad’ de su localización que las grandes empresas. Las grandes empresas tienen, en general, más capacidad que las PYME para acumular competencia interna y para confiar en los recursos internos cuando innovan. (Heijs ...[et al], 2007). El interés en la actividad de innovación de las PYME se encuentra en que no todas “están inmersas en un entorno o *milieu* innovador caracterizado por una densa interacción entre las empresas, por un elevado nivel de conocimiento colectivo, etc. Las PYME participan en diferentes tipos de sistemas productivos y de innovación, tanto a nivel regional, nacional como supranacional. La posición y el papel de las empresas dentro de esos sistemas influyen en el modo en el que innovan así como configuran sus necesidades de servicios en el sistema de apoyo a la innovación” (Asheim y Isaksen, 2006: 93).

5. Sistema de innovación

Por sistema de innovación se entiende el conjunto de instituciones y agentes, tanto privados como públicos, que interactúan en la producción, difusión y utilización de nuevos conocimientos y avances tecnológicos (Buesa y Heijs, 2007). Este concepto pone el énfasis en las condiciones existentes en el entorno de las empresas, dado que en un clima de creciente globalización y el giro hacia formas neoliberales de regulación que han expuesto a las regiones y localidades a mayores presiones competitivas, el éxito económico-empresarial en regiones y localidades exigen la interacción de un elevado número de agentes e instituciones. En particular, el entorno de las empresas debe ser considerado tanto en un sentido territorial como funcional. En un sentido funcional, señalan Asheim e Isaksen (2006), las empresas recurren a las ideas, al saber hacer y a los activos complementarios de los clientes, proveedores, consultores, universidades, organizaciones financieras y de formación, independientemente de su localización geográfica. Por ejemplo, los *clusters* regionales de PYME necesitan estar en contacto, aunque no necesariamente en forma directa, sino a través de la cadena de oferta, con las redes globales (Cooke, 1997), para atraer los activos complementarios necesarios para ser competitivos, cuando la competencia local de I+D es escasa. En un sentido territorial, el *stock* de conocimiento y la capacidad de aprendizaje en el entorno industrial regional son de gran importancia

para el estímulo de la capacidad de innovación de las empresas. Por ejemplo, desde la perspectiva de los distritos industriales se argumenta que las PYME dependen de activos del entorno industrial regional cuando innovan, ya que las PYME, por definición, frecuentemente disponen de escasos recursos internos. En tal sentido, Rosenfeld (2002: 20) señala que “las empresas más pequeñas, particularmente aquellas que carecen de recursos e incentivos para desarrollar sus propios departamentos de formación, investigación o ingeniería, dependen fuertemente de los servicios locales”, esto es, de infraestructuras de tecnologías proveedoras de servicios a las empresas.

Un sistema de innovación nos aleja entonces de la empresa autosuficiente y del análisis de las relaciones mercantiles bilaterales entre agentes, conduciéndonos a un análisis de subconjuntos de agentes que interactúan en un ámbito territorial definido: empresas, redes de empresas, centros tecnológicos, instituciones, recursos humanos, etc., entre los que se establecen interrelaciones -de cooperación y de competencia- que en conjunto dan lugar a la aparición de externalidades positivas y una dinámica colectiva en la que cada elemento depende también del comportamiento de los demás (Vence, 2007; Lundvall, 1992). Por tanto, el funcionamiento y los resultados de las PYME vienen condicionados por las modalidades de organización, de funcionamiento y por la dinámica del sistema en el que están insertas y, más específicamente, por el “aprendizaje interactivo” (Olazarán y Gómez-Uranga, 2001). Allí se incluyen, en primer lugar, flujos que no son necesariamente intersectoriales, como el conocimiento y los flujos de información que se dan entre las empresas que pertenecen a la misma industria; en segundo lugar, la transferencia de conocimiento tácito o no-codificado; y en tercer lugar, flujos que ocurren entre diferentes tipos de organizaciones e instituciones, incluyendo empresas, agencias y organizaciones de gobierno.

Por otra parte, en el concepto de sistema de innovación se deben analizar los senderos de la innovación, incluidas las innovaciones organizacionales desde una perspectiva histórica, dispensando un papel preferencial a las instituciones. De este modo, se añaden las innovaciones institucionales y el aprendizaje organizativo e institucional a la hora de construir el concepto de sistema de innovación. En este sentido, Edquist y McKelvey (2000), apoyándose en North (1993), distinguen dos tipos de componentes principales en un sistema de innovación: las “organizaciones” o agentes, y las “instituciones” o las reglas de juego. Las “organizaciones” se definen como estructuras formales con un objetivo explícito, creadas conscientemente por los agentes. Se incluye a las empresas, universidades, asociaciones de capital de riesgo y agencias públicas de política de innovación, que pueden cumplir un papel relacionado con la producción del conocimiento, su distribución, o la regulación del marco legal del sistema de innovación. Las interacciones entre los agentes quedan reflejadas en las “instituciones” o las reglas de juego. Las instituciones son conjuntos de hábitos comunes, rutinas, prácticas establecidas, reglas o leyes que regulan las relaciones e interacciones entre agentes.

La introducción del espacio de las instituciones en los fundamentos de un sistema de innovación reevalúa analíticamente la importancia del entorno institucional donde se enraízan las organizaciones. De esta manera, la economía institucional (Rutherford, 1994) permite explicar los resultados innovadores no exclusivamente en términos de eficiencia económica privada, sino a través de su vinculación a los “*cultural patterns*” (entornos socio-institucionales). Las características socio-institucionales explican que existan diferencias de un sistema de innovación a otro, y que no exista un sistema óptimo, sino que el papel que juegan organizaciones aparentemente iguales es muy distinto debido a las diferencias del contexto social, económico y legal. En tal sentido, Porter (1990: 19) argumenta que “la ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado”, y es que “debe aceptarse que las variaciones locales y nacionales en las circunstancias pueden frecuentemente conducir a diferentes trayectorias de desarrollo y a una creciente diversidad, en vez de a la estandarización y a la convergencia” (Freeman, 1996: 42). De aquí que se argumente que la región no se vincula con un tamaño específico, sino que presenta una cierta cohesión interna que la diferencia de las otras regiones por las relaciones de competición y cooperación que facilitan, en un contexto de confianza, el intercambio de conocimientos tácitos de carácter innovador que aceleran la

transferencia de conocimiento y el desarrollo de nuevo conocimiento (Cooke, 2001; Scott, 1998; Moullaert y Sekia, 2008). En este marco, se destaca el carácter sistémico de la innovación, la incorporación de la innovación como elemento clave del desarrollo regional, la revalorización de la proximidad y la consideración de un conjunto de factores, denominados activos específicos, derivados de la peculiar historia productiva de cada sistema regional. Esta especificidad, clave para la innovación en las PYME, otorga un rol destacado al proceso de aprendizaje, el cual está “incrustado” o imbricado “en las instituciones y organizaciones, la evolución histórica (acumulación) y su contexto cultural” (Heijs ...[et al], 2007: 35).

El aprendizaje localizado tiene, entonces, un papel principal en el desarrollo del sistema regional/local de innovación. Como indican Asheim e Isaksen (2006), el creciente interés por el papel que juegan los sistemas de innovación regionales debe ser comprendido en el contexto de la creación de un instrumento de política que tiene como objeto la promoción sistemática de los procesos de aprendizaje localizados para asegurar la innovación y la ventaja competitiva de las economías regionales y nacionales. Desde esta perspectiva, puede ser más apropiado describir el paradigma de los sistemas de innovación como el de una *learning economy*, más que una economía fundamentada en el conocimiento. El aprendizaje, en este sentido, se refiere a la construcción de nuevas competencias y a la adquisición de nuevas capacidades técnicas, no limitándose a la obtención de un mayor acceso a la información. El acceso más fácil y barato a la información tiende a reducir el valor económico de formas de conocimiento e información más codificadas. De este modo, las formas de conocimiento que no pueden ser codificadas y transmitidas electrónicamente (conocimiento tácito) aumentan en valor, junto a la competencia para adquirir y valorar tanto las formas de conocimiento codificadas como las tácitas, en otras palabras, la capacidad para aprender. Es la capacidad de los individuos, empresas, regiones y naciones para aprender y adaptarse a circunstancias económicas rápidamente cambiantes lo que con mayor probabilidad determina su éxito económico futuro en la economía global. De ahí que, como señalan Archibugi ...[et al], (1999: 67-68), tengamos que entrar en un debate e intentar identificar el papel de los factores regionales, nacionales, sectoriales y globales al formar sistemas de innovación, dado que la conformación de un “sistema regional de innovación” permite comprender que la innovación tiene una dimensión territorial, y que requiere asumir “tanto 1) que la industrialización es un proceso territorial, es decir, subrayar la importancia de la aglomeración y de los factores ‘no económicos’ para el desarrollo económico, y 2) la innovación como un proceso insertado socialmente, es decir, un proceso de aprendizaje interactivo, contextualizado institucional y culturalmente”.

El efecto combinado de estos dos procesos constituye una región de aprendizaje. Esta noción, elaborada por la escuela californiana de Geografía Económica, remite a nuevas formas de aglomeración basadas en la creación de conocimientos (Storper, 1995, 1997), en el sentido de que en un mundo donde se realizan mayores esfuerzos para codificar el conocimiento y tornarlo ubicuo y cosmopolita, surgen “nuevos espacios industriales” que constituyen fuentes de conocimiento tácitos, especializados y locales, generadores de ventajas competitivas sostenibles (Hudson, 2008). Estos nuevos espacios constituyen un sistema de innovación, consistente en una estructura productiva y una infraestructura institucional, y la interacción entre esas estructuras es esencial para las actividades de aprendizaje colectivo. Por lo demás, el concepto de región de aprendizaje permite una comparación sistemática de las actividades de innovación en varias naciones y regiones; incluso una comparación de la estructura de producción, organización y de las instituciones de diferentes sistemas de innovación nacional/regional en relación con criterios de eficiencia como el crecimiento, el empleo y la competitividad económica. Al respecto, Cooke (2001) plantea que en una economía global los diversos países o regiones cumplen distintas funciones dentro del sistema nacional o internacional de innovación o de producción. Así, existen regiones y países centrales que son el corazón del sistema nacional o internacional de innovación, y otras regiones cuyo desarrollo se basa en una función complementaria en apoyo a las regiones centrales o en la explotación de los recursos endógenos. Esto explica que las diferencias que existen en las condiciones nacionales y regionales no se pueden copiar, ya que las

políticas exitosas en las regiones más desarrolladas no se pueden implantar en regiones con sistemas de innovación subdesarrollados. Las diferencias influyen sobre el tipo de actividades innovadoras que en cada caso tendrían que promover los poderes públicos (generación de innovación, I+D aplicada, desarrollo tecnológico o transferencia tecnológica). Como señala Vence (2007), ciertos elementos o experiencias de otros sistemas se deben aplicar teniendo en cuenta las condiciones locales y las restricciones existentes en los sistemas de innovación, al mismo tiempo que deben intentar mejorarlas. Además, tal como sostiene Cooke (2001), se debería tener en cuenta que un sistema de innovación regionalizado fuerte es aquel que tiene vínculos sistémicos entre las fuentes de producción del conocimiento (universidades, organizaciones de investigación), intermediarios (gobierno y servicios de innovación privados) y las empresas, tanto grandes como pequeñas. La mayoría de las regiones no tienen estas características de innovación sistémica. De ahí que las regiones que carecen de estas características deben desarrollar mejores capacidades de aprendizaje, “afirmándose en su habilidad colectiva para desarrollar ‘racionalidades de acción’ más reflexivas” (Mackinnon ...[et al], 2008: 302).

6. Las limitaciones del desarrollo territorial endógeno

En síntesis, la importancia del conocimiento como factor de producción y generador de ventaja competitiva está en la capacidad para desarrollar procesos de aprendizaje colectivos de innovación que se originan en el territorio como un todo. Se capitalizan así los beneficios de proximidad, destacando que la fuerza principal que determina el desarrollo ya no es el clásico mecanismo de acumulación capitalista, el capital, sino las comunidades socialmente cohesionadas que buscan, mediante procesos interactivos/colectivos generadores de aprendizajes e innovaciones a nivel territorial, hacerse un espacio en la división internacional del trabajo que les permita el desarrollo de su estilo de vida. Comunidades en las que no se contempla la desigualdad material, esto es, en las que no existe un tratamiento teórico y sistemático sobre la disponibilidad estructuralmente diferente de recursos y oportunidades entre los diversos sectores de la población. Es relevante entonces destacar los silencios, dentro del cuadro teórico del desarrollo territorial endógeno, acerca de la justicia social, las relaciones de poder y el conflicto social, entre otros. Conceptos silenciados que no son axiomáticamente negativos, pues evocan algunas de las características a las que aspira la democracia profunda. La teoría del desarrollo territorial, en oposición a la posición de Polanyi (1989), quien defendía que la economía se encontraba inmersa en la sociedad, parte de la premisa de la necesidad de incorporar la sociedad a la economía, al desarrollo económico, en el que los agentes privados (las empresas) tienen un papel y un lugar político de primer orden en la vida política regional/local, porque la “coalición de intereses” dan dirección al desarrollo mediante las formas de organización, producción y gestión institucional territorialmente cooperativa y socialmente enraizada (Fernández ...[et al], 2008).

Otro aspecto que hay que cuestionar, aparte de la supuesta coherencia del medio económico regional/local, es la afirmación de que la economía posfordista de conocimiento intensivo a escala regional o local es coordinada por la cooperación, las relaciones de confianza (el capital social), las interacciones tecnológicas y las dinámicas de aprendizaje que tienen lugar en la sociedad civil regional o local. Como dinámica localizada, se argumenta que los territorios y sus gobiernos han de pilotar políticas de innovación sin prestar atención sobre los interrogantes “macro-económicos, tanto en los niveles globales como nacionales/regionales” (Lovering, 2008: 132). Sin embargo, difícilmente se puede ignorar el hecho de que los sistemas productivos locales dependen cada vez más de los capitales exógenos, en un marco global en el que la inversión especulativa a corto plazo aplasta a las inversiones en I+D+i. Todo esto mueve a concluir que, si bien cabe suponer el creciente protagonismo de las PYME y el entorno socioeconómico en el que ellas operan en el proceso de innovación, no son menos ciertas las siguientes consideraciones críticas:

1) Las grandes empresas siguen ostentando un peso específico en el comercio internacional, mientras que en el contexto de las economías nacionales/regionales presentan un claro protagonismo en el volumen de producción y también en el ámbito de las actividades de innovación. Asimismo, desde la

perspectiva territorial, se asume que también los recursos externos pueden jugar un papel decisivo en los procesos de desarrollo regional/local. Por ejemplo, para Young ...[et al] (1994), las inversiones extranjeras constituyen un recurso crítico para el desarrollo económico regional. Además de los tradicionales beneficios de tipo cuantitativo asociados a las inversiones extranjeras, como la creación de puestos de trabajo e ingresos y los efectos multiplicadores en términos de empleo para la cadena de proveedores locales, “se le asigna una gran importancia por sus efectos de *spillover* cualitativos, como son las mejoras en los niveles de capacidades técnica, gerenciales, estándares de producción, calidad de producto, transferencias de tecnologías y *know-how*, entre otros” (Sepúlveda, 2001: 38). Por tanto, se destacan los efectos de arrastre que se derivan de la presencia de grandes empresas tractoras, empresas que adoptan formas de organización más flexibles y que tiran de la innovación del conjunto de empresas de un entorno socioeconómico.

Pero esto supone reconocer la reorientación de los grandes grupos industriales y de servicios hacia lo regional y local como escalas claves para sus intervenciones, lo que refleja “el creciente consenso internacional entre las elites corporativas y políticas sobre las ventajas del desmarañamiento de las formas de organización colectiva de base nacional que fueron establecidas a mediados de siglo como parte del acuerdo de capital-trabajo luego de la Segunda Guerra Mundial” (Lovering, 2008: 141). Paralelo a este consenso está la reestructuración radical de la territorialidad del Estado, en el sentido de que existe “un retiro de su tradicional rol de posguerra como el garante de los principios del bienestar y de la redistribución socioeconómica. Internamente provocados por los discursos hegemónicos de la globalización y la ‘civilización de los negocios’, los Estados se han preocupado fundamentalmente por proponer políticas del lado de la oferta para realzar la competitividad económica: un modo emprendedor de gobernanza cuyas intervenciones son en gran parte a expensas del consumo colectivo local de las secciones más pobres de la clase trabajadora” (Macleod, 2008: 163). Desde la estructura interna del Estado, esta reestructuración remite a una “distribución de poderes entre las diferentes partes del Sistema de Estado, si se considera tanto la territorialidad como la funcionalidad. De creciente importancia en este contexto son las relaciones entre los Estado-nación y las formas de Estado supranacional emergentes y entre gobierno central y las formas de regulación para-estatales regionales y locales” (Jessop, 2002: 345).

2) La narrativa optimista de las empresas pequeñas y medianas de su protagonismo importante e incluso creciente en los procesos de crecimiento económico y generación de empleo, se debe, desde la perspectiva de la teoría del desarrollo endógeno, a su mayor volumen cuantitativo respecto a las grandes empresas. No obstante, es necesario distinguir, en ese ámbito, las auténticas PYME de las microempresas, ya que en la mayor parte de los casos, este tipo de empresas de muy reducido tamaño responde a una motivación de “necesidad” -según la terminología utilizada por el General Entrepreneurship Monitor (GEM)-, es decir, de mera supervivencia o medio de vida, con escasas aspiraciones de hacer crecer una organización empresarial en términos de generación de empleo, ampliación de activos, internacionalización, innovación, etc. Por otra parte, la noción de “cadena global” o “cadena mundial de producción” (Humphrey, 1995), íntimamente relacionada con el accionar de las empresas multinacionales, da cuenta del mecanismo considerado crucial para la transmisión del conocimiento entre organizaciones y la modernización de las tramas económicas locales. Estas cadenas, conducidas por firmas manufactureras o grandes empresas comerciales, “organizan mercados globales y definen, a su vez, la naturaleza de la integración del sistema productivo local. Las lógicas espaciales, entonces, son subordinadas a las estrategias sectoriales, globales, de estas firmas líderes transnacionales” (Gorenstein ...[et al], 2006: 29). De aquí que Dupuy y Gilli (1997) planteen que estas empresas, en tanto núcleos de difusión de cambios tecnológicos e innovaciones, generan una tensión permanente entre las dinámicas aterritoriales (mundiales) de sus unidades localizadas y las dinámicas territoriales locales-regionales (complementariedades tecnológicas, institucionales y de organización colectiva). La cuestión está, entonces, en que la innovación sólo se puede comprender como el efecto de esta tensión. En una perspectiva histórica, argumenta Lovering (2008: 133), el énfasis actual sobre la

necesidad de una innovación continua, perpetua, al nivel de la empresa o región, no se puede simplemente tomar como algo dado. Se debe ver, en cambio, “relacionado a las formas contingentes de competición, las cuales han sido precipitadas por casi dos décadas de industria neoliberal, políticas de inversión e intercambio, junto con la extensión global de las políticas macro-económicas austeras, la disminución de las ganancias, el freno a las políticas de redistribución y a los objetivos de pleno empleo durante las últimas décadas”. En este marco, la innovación y la nueva tecnología han sido principalmente utilizadas para reducir empleos en la década de 1990, en vez de crear nuevos mercados productivos, cubrir necesidades no satisfechas y generar la expansión de empleos.

7. Conclusión

La perspectiva endógena del desarrollo pone énfasis en los factores relevantes para que las fuerzas locales puedan beneficiarse de las ventajas de la proximidad y la interacción localizada; concretamente, como factor clave, se apunta a la existencia de un sistema regional de innovación o aprendizaje, basado en mecanismos sociales y relacionales, y apoyado en instituciones adaptadas a las características y necesidades del sistema productivo local. Sistema en el que la innovación ha de ser su eje central y que constituye un valor que representa un reto para la competitividad, tanto de las regiones periféricas como de las más desarrolladas del centro. Desde esta perspectiva, la construcción de la ventaja competitiva es local y necesita, por un lado, una cultura orientada a la innovación, y por el otro, un compromiso con la creación de nuevo conocimiento, el cual requiere de la participación activa de la sociedad civil. De este modo, el enfoque sobre desarrollo endógeno está ya totalmente instalado en las sociedades occidentales contribuyendo a redibujar la geografía de la globalización. Geografía que ha elevado la importancia competitiva de la innovación, situándola como un proceso creativo, esencial para la economía y para el mundo empresarial y, más específicamente, para la estrategia empresarial. Además, el incremento de la importancia del factor conocimiento y su aplicación comercial -la innovación-, como factor clave en los fenómenos económicos, ha generado las expresiones “economía basada en la innovación y/o capitalismo emprendedor y/o neoschumpeteriano”, que describen las tendencias actuales de las economías y de los nuevos modelos productivos, afectados por el ritmo de los avances científico-tecnológicos, su creciente complejidad y su papel determinante en los engranajes de la globalización económica; globalización dependiente cada vez más del conocimiento, de la información, de los altos niveles de cualificación de los trabajadores y del rápido acceso a todos ellos por parte de los sectores público y privado.

No obstante que los procesos de innovación a nivel local o regional no se encuentran determinados únicamente por los recursos y capacidades locales, es decir, por los mecanismos sociales y relacionales, sino que deben considerarse los condicionantes que imponen sobre estos procesos las dinámicas globales y los distintos niveles de políticas estatales. En efecto, en la conceptualización de las regiones como “nodos territorialmente delimitados”, adoptada por la perspectiva endógena, se diluye el peso que tiene la dinámica del capital transnacional como determinante de la jerarquización de los espacios regionales en función de su competitividad. De hecho, a pesar del rol privilegiado que concede esta perspectiva al gobierno local, este nivel de gobierno encuentra sus límites y posibilidades en el contexto de las políticas de nivel nacional y de los niveles intermedios de gestión pública. De aquí la necesidad de tener en cuenta, en contra de los discursos posnacionales, el rol del gobierno nacional en el desarrollo regional, así como de los distintos niveles de gestión pública que intermedian entre lo local y lo global. Así, sin restar importancia al nivel local en el análisis de los procesos de desarrollo, debido al innegable rol de la innovación en estos procesos, el supuesto que adopta el enfoque endógeno con respecto a la homogeneidad y autosuficiencia de las regiones necesita ser revisado. Además de estudiar las interacciones locales interempresariales y de las empresas con el contexto institucional, es necesario analizar los condicionamientos que suponen las estrategias de las empresas transnacionales y del nivel de gobierno nacional y sus interacciones con los gobiernos provinciales y locales.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1996), *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*, Santiago, ILPES.
- _____ (1999), “Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública”, en *Desarrollo local en la globalización*, Javier Marsiglia (comp.), Montevideo, ClaeH.
- Amin, A. (1999), “An Institutional Perspectives on Regional Economic Development”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 23 N° 2, Brighton, pp. 365-378.
- _____ (2008), “Límites y posibilidades de la Nueva Ortodoxia regionalista”, en *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, V. Fernández, A. Amin y J. Vigil (comps.), Santa Fe, Universidad Nacional de Litorao y Miño Dávila Editores.
- Amin, A. y Robins, K. (1991), “Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades”, en *Sociología del Trabajo*, Número extraordinario, Madrid, pp. 181-229.
- Amin, A. y Thrift, N. (1994), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Archibugi, D.; Howells, J. y Michie, J. (eds.) (1999), *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Asheim, B. y Isaken, A. (2006), “Los sistemas regionales de innovación, las PYMEs y las políticas de innovación”, en *Sistemas regionales de innovación*, M. Olazarán y M. Gómez-Uranga (eds.), Bilbao, Universidad del País Vasco.
- Aydalot, P. (1985), *Économie régionale et urbaine*, París, Economica.
- Baumol, W. (1999), “Retrospectives: Say’s Law”, en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13 N° 1, Pittsburg, pp. 195-204.
- _____ (2002), *Entrepreneurship, Innovation and Growth: The David-Goliats Symbiosis, Talk Based on the Materials from the Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Becattini, G.; Costa, M. T.; y Trullén, J. (coords.) (2002), *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Madrid, Civitas.
- Becattini, G. (2002), “Anomalías marshalianas”, en *Desarrollo local: teorías y estrategias*, G. Becattini, M. T. Costa y J. Trullén (coords.), Madrid, Civitas.
- Bellandi, M. (2003), “Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos”, en *Ekonomiaz*, N° 53, Bilbao, pp. 50-73.
- Bénko, G. y Lipietz, A. (eds.) (1994), *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, Alfons el Magnànim.
- Buesa, M. y Heijs, J. (2007), *Sistemas regionales de innovación. Nuevas formas de análisis y medición*, Madrid, Fundación de Cajas de Ahorro.
- Callejón, M. y Castany, L. (2008), “Información comercial española”, en *Revista de Economía*, N° 841, Madrid, pp. 7-28.
- Camagni, R. (1991), *Innovation Networks. Spatial Perspectives*, Londres, Belhaven Press.
- _____ (2005), *Economía urbana*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Celani, M. y Stanley, L. (2005), *Una introducción a la política de competencia en la nueva economía*, Buenos Aires, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas.
- Cooke, P. (1997), “Regions in a Global Market”, en *Review of International Political Economy*, N° 4, Londres, pp. 348-379.
- _____ (2001), “Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy”, en *Industrial and Corporate Change*, N° 1, Oxford, pp. 945-974.
- Cooke, P. y Morgan, K. (1998), *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*, Oxford, Oxford University Press.

- Dupuy, J. y Gilly, J. (1997), “Las estrategias territoriales de los grupos industriales, en *Gran empresa y desarrollo económico*, A. Vázquez, G. Garofoli y J. Gilly (comps.), Madrid, Síntesis.
- Edquist, C. (ed.) (1997), *Systems of Innovation, Technologies, Institutions and Organizations*, Londres, Pinter Publishers.
- Edquist, C. y McKelvey, M. (2000), “The Systems of Innovation Approach and its General Policy Implications”, en *Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment*, Vol. 1, C. Edquist, y M. McKelvey (comps.), Cheltenham, Edward Elgar.
- European Commission (1999a), *Networks, Collective Learning and RDT in Regionally Clustered high Technology SMEs*, Final Report, Brussels.
- _____ (1999b), *Industrial Districts and Localized Technological Knowledge: the Dynamics of Clustered SME Networking (INLOCO)*, Final Report, Brussels.
- _____ (2001), *Methodology for Regional and Transnational Technology Clusters: Learning with European Best Practices*, Enterprise Directorate General, Brussels.
- Fernández, V.; Amin, A.; y Vigil, J. (comps.) (2008), *Repensando el desarrollo regional*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Florida, R. (1995), “Toward the Learning Region”, en *Futures*, Vol. 27 N° 5, Londres, pp. 527-536.
- _____ (2000), “The Learning Region”, en *Regional Innovation, Knowledge and Global Change*, Z. Acs (ed.), Londres, Pinter Publishers.
- Freeman, C. (1996), *Cambio tecnológico y empleo: una estrategia de empleo para el siglo XXI*, Madrid, Fundación Universidad-Empresa.
- _____ (1998), “The Economics of Technical Change”, en *Trade, Growth and Technical Change*, D. Archibugi y J. Michie (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2002), “Continental, National and Sub National Innovation Systems- Complementary and Economic Growth”, en *Research Policy*, Vol. 31 N° 2, Londres, pp. 191-211.
- Gorenstein, S.; Viego, V.; y Burachick, G. (2006), “Complejos industriales y desarrollo localizado: temas seleccionados del debate teórico”, en *Complejos productivos basados en recursos naturales y desarrollo territorial. Estudios de caso en Argentina*, S. Gorenstein y V. Viego (comps.), Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Heijs, J.; Buesa, M.; y Baumert, T. (2007), “Sistemas nacionales de innovación: conceptos, perspectivas y desafíos.”, en *Sistemas regionales de innovación. Nuevas formas de análisis y medición*, M. Buesa, M. y Heijs (coords.), Madrid, Fundación de Cajas de Ahorro.
- Hodgson, G. (1998), “The Approach of Institutional Economics”, en *Journal of Economic Literature*, Vol 36 N° 1, Pittsburg, pp. 166-192.
- Hudson, R. (2008), “La economía de aprendizaje, la empresa de aprendizaje y la región de aprendizaje: un análisis comprensivo sobre los límites del aprendizaje”, en *Repensando el desarrollo regional*, V. Fernández, A. Amin y J. Vigil (comps), Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Humphrey, J. (1995), “Industrial Reorganization in Developing Countries: from Models to Trajectories”, en *World Development*, Vol. 23 N° 1, Québec, pp. 149-162.
- Jessop, B. (2002), *The Future of the Capitalism State*, Londres, Polity.
- Lovering, J. (2008), “Teoría guiada por la política: las insuficiencias del ‘Nuevo Regionalismo’ (ejemplificado con el caso de Gales)”, en *Repensando el desarrollo regional*, V. Fernández, A. Amin y J. Vigil (comps.), Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Lundvall, B. (ed.) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Lundvall, B. y Borrás, S. (1999), *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Macleod, J. (2008) *Ain't no Makin' it: Aspirations & Attainment in a Low-Income Neighborhood*, Boulder Co, Westview Press.

- Mackinnon, D.; Cumbres, A.; y Chapman, K. (2008), “Aprendizaje, innovación y desarrollo regional: un análisis crítico de debates recientes”, en *Repensando el desarrollo regional*, V. Fernández, A. Amin y J. Vigil (comps.), Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Maillat, D. (1995), “Territorial Dynamic, Innovative Milieus and Regional Policy”, en *Entrepreneurship and Regional Development*, N° 7, Aberdeen, pp. 157-165.
- _____ (1999), “Sistemas productivos regionales y entornos innovadores”, en *Redes de empresas y desarrollo local: competencia y cooperación en los sistemas productivos locales*, París, OCDE.
- Malecki, E. (1997), *Technology and Economic Development: the Dynamics of Local, Regional and National Vompetitivines*, Londres, Addison-Wesley, Longman. 2 ed.
- Maskell, P. (2001), “Social Capital, Innovation and Competitiveness”, en *Social Capital: Critical Perspectives*, S. Baron, J. Field y T. Schuller (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Méndez, R. (2000), “Procesos de innovación en el territorio: los medios innovadores”, en *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, J. Alonso y Méndez, R. (coords.), Madrid, Civitas.
- Metcalf, J. (1998), *Evolutionary Economics and Creative Destruction*, Londres, Routledge.
- Moullaert, F. y Sekia, F. (2006), “Región innovadora, región social ¿Una perspectiva alternativa sobre la innovación regional?”, en *Sistemas regionales de innovación*, M. Olazarán y M. Gómez-Uganda (comps.), Bilbao, Ed. Universidad del País Vasco.
- Nelson, R. (1991), “The Role of Firm Differences in an Evolutionary Theory of Technical Advance”, en *Science and Public Policy*, Vol.18 N° 6, Washington, pp. 347-352.
- _____ (1993), *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1998), “The Agenda for Growth Theory: a Different Point of View”, en *Cambridge Journal od Economics*, N° 22, Cambridge, pp. 497-520.
- Nelson, R. y Winter, S. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nelson, R.; Baumol, W.; y Wolff, E. (1994), *Convergence and Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*, Oxford, Oxford University Press.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olazarán, M. y Gómez-Uranga, M. (coords.) (2001), *Sistemas regionales de innovación*, Bilbao, País Vasco.
- Ondátegui, J. (2000), “Parques científico-tecnológicos en España: las fronteras del futuro”, en *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, J. Alonso y R. Méndez (coords.), Madrid, Civitas.
- Polanyi, K. (1989), *La gran transformación de riqueza*, Madrid, Ediciones la Piqueta.
- Porter, M. (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, Plaza y Janés.
- _____ (1999) “Els clusters a Catalunya”, *Cuaderns de Qualitat de la Revista de Qualitat*, N° 34, Barcelona.
- _____ (2003), *Ser competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones*, Bilbao, Deusto.
- Rosenfeld, S. (2002), “*Creating Smart Systems: a Guide to Cluster Strategies in Less Favoured Regions*”, <http://www.rtsinc.org>, 02-05-2009.
- Rutherford, M. (1994), *Institutions in Economics: the Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Saxenian, A. (1990), “Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley”, en *California Management Review*, N° 33, Berkeley, pp. 89-111.
- Schumpeter, J. (1964), *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Scott, A. (1995), “The Geographic Foundations of Industrial Performance, Competition and Change”, en *The Journal of Global Business and Political Economy*, N° 1, Berkeley, pp. 51-66.

- _____ (1998), *Regions and the World Economy: the Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Sepúlveda, L. (2001), *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, Santiago, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas.
- Shapiro, C. (2003), “Technology Cross-Licensing Practices: FTC v. Intel (1999)”, en *The Antitrust Revolution: Economics, Competition and Policy*, J. Kwoka y L. White (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Smelser, N. y Swedberg, R. (1994), *Handbook of Economic Sociology*, Nueva York-Princeton, Russell Sage Foundation and Princeton University Press.
- Storper, M. (1995), “Regional Technology Coalitions. An essential dimension of national technology policy”, en *Research Policy*, N° 24, Londres, pp. 895-911.
- _____ (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Nueva York, Guilford Press.
- Storper, M. y Scott, A. (1989), “The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes”, en *The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life Social Reproduction*, J. Wolch y M. Dear (eds.), Boston, Unxin and Hyman.
- Swyngedouw, E. (2000), “Elite Power, Global Forces and The Political Economy of ‘Glocal’ Development”, en *The Oxford Handbook Of Economic Geography*, G. Clark, M. Feldman y M. Gertler (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Trullén, J. (2006), “Distritos industriales marshallianos y sistemas locales de gran empresa en el diseño de una nueva estrategia territorial para el crecimiento de la productividad en la economía española”, en *Economía Industrial*, N° 359, Madrid, pp. 95-112.
- Vázquez, A. (1999), “Gran empresa y desarrollo endógeno. ¿Convergencia de las estrategias de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia?”, en *Convergencia y desarrollo regional en Italia y en España*, A. Vázquez y G. Conti (coords.), Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Vega-Jurado, J.; Gutiérrez-Crocía, A.; y Fernández-de-Lucía, I. (2009), “Estrategias de adquisición de conocimientos en los procesos de innovación empresarial”, en *Arbor Ciencia: Pensamiento y Cultura*, Vol. 185 N° 738, Madrid.
- Vence, X.; Guntín, X; y Rodil, O. (2000), “Determinants of the Uneven Regional Participation of Firms in European Technology Programmes the “Low R&D Trap”, en *European Planning Studies*, Vol. 8 N° 1, Londres, pp. 29-42.
- Vence, X. (2007), *Crecimiento y política de innovación: nuevas tendencias y experiencias comparadas*, Madrid, Pirámide.
- Vidal, G. y Guillén, R. (2007), “Introducción. La necesidad de construir el desarrollo en América Latina”, en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, G. Vidal y R. Guillén (coords.), Buenos Aires, CLACSO.
- Wadley, D. (1988), “Estrategias de desarrollo regional”, en *Papeles de Economía Española*, N° 35, Madrid, pp. 96-114.
- Winter, S. (1987), “Natural Selection and Evolution”, en *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), Londres, Macmillan.
- Young, S.; Hood, N.; y Peters, E. (1994), “Multinational Enterprises and Regional Economic Development”, en *Regional Studies*, Vol. 28 N° 7, Londres, pp. 657-677.

Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)*

Martín Alessandro y Andrés Gilio

Desde 1983 a la fecha es posible identificar más de 60 nuevos organismos descentralizados en el Estado nacional¹, algunos de los cuales desarrollan nuevas funciones y, otros, funciones anteriormente desempeñadas en el ámbito de la administración centralizada. Tareas como la regulación de los servicios públicos, la administración de la seguridad social, la recaudación de impuestos y la acreditación de la enseñanza universitaria, entre muchas otras, son desarrolladas por instituciones que se encuentran fuera de la órbita de la administración central. Actualmente, los organismos descentralizados ejecutan prácticamente la mitad (46%) del presupuesto total de la administración pública nacional, y en la mitad de las jurisdicciones emplean más personal que las áreas centrales. Estas cifras permiten visualizar la importancia de estos organismos para el funcionamiento del Estado argentino.

La proliferación de estos organismos autárquicos parece indicar una limitación del poder presidencial en la conducción del Ejecutivo nacional. A pesar de ello, todos los presidentes, desde 1983, han creado organismos descentralizados (OD) por la vía del decreto. Esta paradoja puede resolverse investigando en qué medida el diseño de los organismos descentralizados limita de manera efectiva el poder de los presidentes sobre ellos. Una de las hipótesis que guía este trabajo es que los presidentes, más allá de diferencias ideológicas, partidarias y de estilo de liderazgo, tienden a crear organismos descentralizados con niveles bajos de autarquía en relación con los organismos descentralizados que crea el Congreso. Para contrastar esta hipótesis se ha elaborado un índice de autarquía de organismos descentralizados, que permite comparar cuánto control efectivo pueden tener los presidentes sobre su funcionamiento, y determinar qué contextos político-institucionales son más proclives a la creación de OD más o menos autárquicos.

1. Los organismos descentralizados en el Estado argentino

El tipo de políticas públicas que el Estado elabora e implementa está influido por las características institucionales de los organismos que conforman la administración pública. El diseño organizativo impacta en el número y el tipo de actores que participan del *policy-making*, en sus capacidades técnicas, en los recursos con que cuentan y en las limitaciones que encuentran. Es posible distinguir, en términos generales, dos modelos de organización de las administraciones públicas: una más jerárquica, procedimental, rutinizada, tradicional o “weberiana”; y otra de tipo radial, flexible, orientada a los resultados, que puede catalogarse con el nombre de “Nueva Gestión Pública” (NPM, por sus siglas en inglés)². Es esperable que el diseño organizacional prevaleciente influya en las características y la calidad de las políticas que se producen.

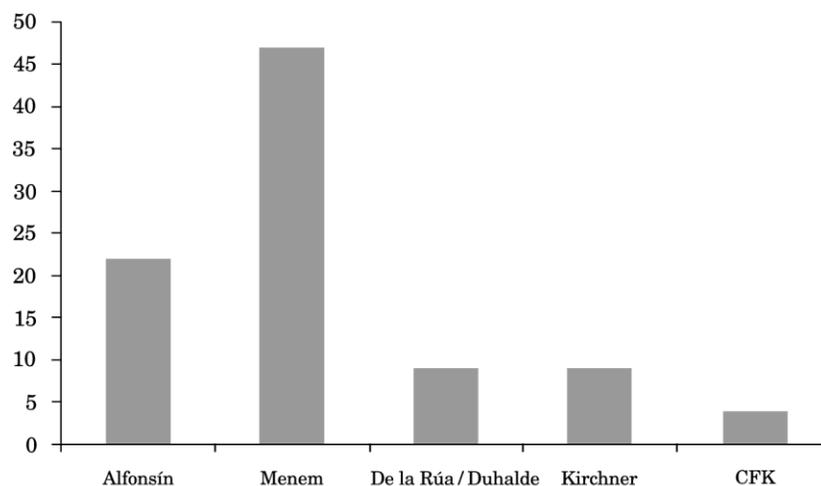
El paradigma del NPM nació en los años 80 como respuesta a las rigideces procedimentales del modelo tradicional de administración pública, que para los teóricos del NPM conspiraban contra la capacidad de los funcionarios para establecer objetivos de gestión y alcanzar resultados concretos y medibles (Alessandro y Astarita, 2010). En tal sentido, el NPM postula un modelo estatal que confiere importantes niveles de flexibilidad y autonomía a los gerentes públicos en la toma de decisiones de diferente tipo (distribución de recursos presupuestarios, contratación del personal, compra de equipos), de manera de sortear aquellas rigideces y permitir una gestión orientada por objetivos. Es decir que el NPM apuesta a la creación de agencias altamente autónomas (y no insertas en los típicos “raviolos” jerárquicos del Estado), organizadas radialmente, dirigidas por gerentes con objetivos predeterminados

* Recibido: 30-07-2010. Aceptado: 15-09-2010.

y que poseen una importante flexibilidad para alcanzarlos. El NPM fue particularmente influyente en las transformaciones del Estado argentino de los años 90.

El Decreto N° 928 de 1996 sentó lineamientos del modelo de gestión por resultados y obligó a los organismos descentralizados a diseñar planes estratégicos, orientar la gestión a la ciudadanía, promover la participación de los recursos humanos e incentivar la medición de resultados (Makón, 2000). En este contexto, resulta clara la cercanía de los llamados “organismos descentralizados” (OD) con ese modelo. Es por ello que, aunque todos los presidentes, desde 1983, recurrieron a la creación de OD, es durante el denominado proceso de reforma del Estado impulsado durante el mandato de Carlos Menem que se observa un incremento significativo en el uso de esta herramienta³. Esto puede observarse en el Gráfico 1.

Gráfico 1
Cantidad de organismos descentralizados creados durante cada Presidencia



Fuente: elaboración propia.

Jurídicamente, la descentralización administrativa acontece cuando el ordenamiento legal atribuye competencias a otras unidades organizativas con personalidad jurídica propia y distinta a la de la administración central. De esta manera, los denominados entes descentralizados o autárquicos poseen una mayor libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa y decisión (Gusman, 2008). La literatura jurídica (Gusman, 2008; Cassagne, 2008; Gordillo, 2003; Marienhoff, 1995) sostiene que las características fundamentales y distintivas de los entes autárquicos son las siguientes: a) son personas públicas estatales; b) tienen capacidad de administrarse a sí mismas sin tener que recurrir a la administración central, más allá de los casos que expresa y excepcionalmente se establezcan en sus estatutos; c) poseen personalidad jurídica propia, quedando habilitados para actuar en juicio como actores o demandados, celebrar contratos, etc.; y d) cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, ya sea que tienen por ley la percepción de algún tributo, o bien reciben sus fondos regularmente del presupuesto general.

Hasta la sanción de la Ley 25.152, de 1999, existió un debate en el seno del derecho administrativo respecto a cuál era el órgano constitucional competente para descentralizar y crear organismos con personería jurídica diferenciada del Estado. Mientras que algunos autores entendían que solamente el Poder Legislativo tenía potestad de creación de órganos descentralizados, otros autores reconocían también esta facultad al Ejecutivo⁴, argumentando que dicha competencia pertenece al ámbito de la zona de reserva de la Administración de acuerdo al artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional (Mauri, 2003: 8-9; Gusman, 2008: 366). Este debate se vio zanjado con la Ley

25.152 (Ley de Administración de los Recursos Públicos), la cual establece que “toda creación de organismo descentralizado y empresa pública financiera y no financiera, requerirá del dictado de la ley respectiva” (artículo 5°). Sin embargo, desde 1999, los presidentes han continuado creando OD, apelando a decretos de necesidad y urgencia o a facultades delegadas⁵ por el Poder Legislativo. De esta forma, tanto el Congreso como los presidentes continuaron compartiendo la posibilidad de instituir OD.

Los 91 casos analizados en este trabajo abarcan a los organismos descentralizados creados y modificados⁶ entre el 10 de diciembre de 1983 y el 10 de diciembre de 2009, de los siguientes subtipos: a) organismos con autarquía financiera y administrativa; b) instituciones de la seguridad social; c) entes públicos no estatales; d) organismos interjurisdiccionales; y e) organismos autárquicos del Estado. No se incluyeron en el análisis las creaciones y modificaciones de empresas públicas y sociedades estatales, ya que las mismas suponen en su propia naturaleza un grado de autonomía presupuestaria, financiera y organizativa que impide cualquier tipo de variación por parte de los actores que la diseñan, ya sean éstos del Ejecutivo o del Legislativo. En el siguiente capítulo presentamos la metodología utilizada para medir los niveles de autarquía de los OD.

2. Una medición del nivel de autarquía de los organismos descentralizados

Uno de los principales estudiosos de la presidencia estadounidense sostiene que todos los presidentes comparten el interés por centralizar y controlar el funcionamiento del Ejecutivo (Moe, 1993). Para llevar adelante su programa, los presidentes necesitan contar con una burocracia que responda a su liderazgo y a sus necesidades políticas, objetivos que no necesariamente comparten los funcionarios de carrera. Por eso, antes que la eficiencia de los organismos, los presidentes priorizan contar con un “*unified, coordinated, centrally directed bureaucratic system*” (Moe, 1993: 364). Éste es un incentivo que orienta a todos los presidentes, más allá de sus características personales, hacia la centralización de la estructura del Ejecutivo. Si estos incentivos también operan sobre los presidentes argentinos, ¿cómo pueden compatibilizarse con la creación de OD, sobre los cuales el titular del Ejecutivo tiene menor capacidad de control?

Aunque todos los OD comparten las características jurídicas ya mencionadas, esta definición formal reúne en una misma categoría a organismos con muy diversos niveles de autarquía. No toda descentralización limita de igual modo la influencia de los presidentes en el proceso de producción e implementación de políticas de cierto organismo. Los requisitos a cumplir para la designación de autoridades, la participación de otros actores en dicho proceso, la flexibilidad organizativa con que cuenten los responsables de los organismos en cuestión y su autarquía presupuestaria (que es también indicativa de su relevancia política) son todos elementos que definen cuánto control podrá ejercer un presidente sobre un área. En este trabajo se sostiene que cuando los presidentes argentinos crean OD, tienden a fijarles a éstos niveles relativamente bajos de autarquía.

Para contrastar esta hipótesis es necesario medir qué nivel de autarquía poseen los distintos OD. Para ello hemos construido un Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD)⁷, que nos permite ordenar estos entes según los márgenes de acción que poseen en relación con los presidentes. El IAOD está compuesto de tres dimensiones:

a) Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores

Como indica Lewis (2005), los presidentes prefieren nombrar a funcionarios de su confianza para garantizar el alineamiento de los organismos del Ejecutivo con su plan de gobierno⁸. Resulta esperable que, cuando los presidentes poseen amplia libertad en el nombramiento de los funcionarios, designen a personas de su confianza, de manera de conservar un fuerte control sobre el organismo en cuestión. Por lo tanto, esta dimensión procura determinar qué restricciones existen en el diseño institucional de un organismo para la designación de sus autoridades, así como la eventual participación de otros actores no designados por el presidente en su conducción.

Esta dimensión se operacionaliza con las siguientes variables:

- *Requerimiento de aprobación legislativa para la designación de los titulares del organismo.* Se trata de la limitación más importante que puede existir, dado que obliga a los presidentes a acordar con el Legislativo quién/es conducirá/n el órgano en cuestión.

- *Requerimiento de competencias técnicas y profesionales en las personas a designar.* No es una limitación tan fuerte como la anterior, dado que el presidente no requiere la conformidad de otro actor para realizar el nombramiento, pero de todas formas implica una restricción a la hora de realizar las designaciones.

- *Participación de otros actores en la conducción del organismo.* La existencia de órganos de participación (decisorios o asesores) de actores sectoriales, provinciales o interjurisdiccionales implica que los funcionarios elegidos por el presidente deben coexistir con otros miembros no designados por él, lo cual constituye una limitación a la capacidad presidencial de controlar el funcionamiento del organismo.

b) Flexibilidad organizativa del organismo descentralizado

La segunda dimensión del IAOD refiere a las capacidades de los titulares de los OD para modelar su funcionamiento organizativo. Como vimos anteriormente, el incentivo que guía a los presidentes es el de controlar en la mayor medida posible el funcionamiento de la administración; por lo tanto, la flexibilidad organizativa y la discrecionalidad de los titulares de los OD son elementos que conspiran contra su capacidad de control. Esta dimensión consta de dos variables con igual nivel de relevancia:

- *Capacidad para definir su propia estructura.* La estructura administrativa de un organismo define la distribución interna de las competencias, el poder relativo de los actores a su interior y, a su vez, la cantidad de unidades organizativas que conforman el organismo. Aquellos organismos que pueden definir su propia estructura cuentan con mayores niveles de autarquía.

- *Existencia de excepciones al régimen de compras y contrataciones.* Esta variable mide la existencia de algún tipo de excepción respecto a la normativa de compras y contrataciones que rige para la administración pública. Los OD que cuentan con excepciones poseen mayor flexibilidad en los procedimientos de contrataciones, limitando la intervención de las áreas centrales del Poder Ejecutivo Nacional.

c) Autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados

Si entendemos el presupuesto nacional como un indicador de las prioridades definidas por el Ejecutivo y el Congreso, podremos inferir la relevancia política de los distintos organismos y de quienes los conducen. En tal sentido, la tercera dimensión que conforma el IAOD refiere a la autarquía en términos presupuestarios de cada organismo. Esta dimensión se compone de dos variables.

- *Participación en el total del presupuesto de la jurisdicción.* Esta variable mide el porcentaje de recursos asignado a cada organismo descentralizado en relación con el presupuesto total de la jurisdicción en la que está inscrito. La mayor participación presupuestaria de un ente respecto al total de la jurisdicción indica una mayor relevancia política al interior de esa jurisdicción y, por ende, del Ejecutivo.

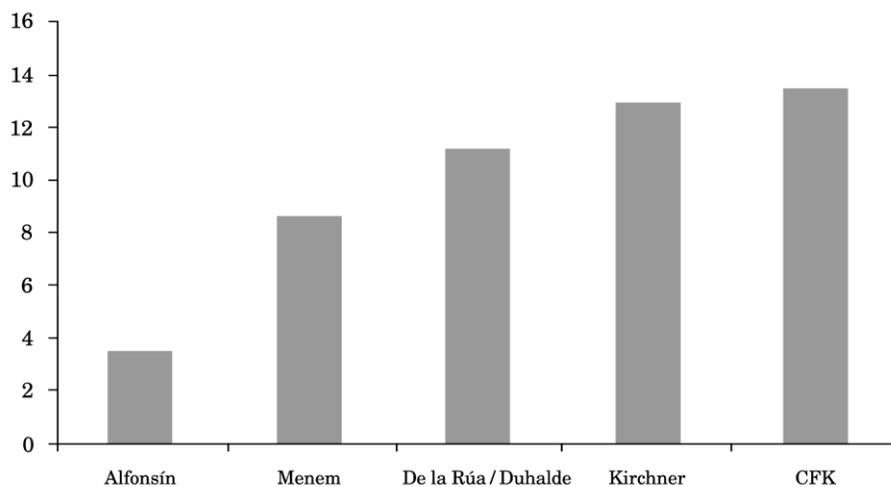
- *Porcentaje de recursos propios respecto del total de su presupuesto.* Esta variable refleja la capacidad de los OD de obtener fuentes de financiamiento que no dependan del Tesoro Nacional. De esta forma, a mayor porcentaje de recursos que no provengan del Tesoro, mayor será su autarquía presupuestaria respecto del Ejecutivo.

En conjunto, estas dimensiones capturan los componentes principales de la autarquía de los OD. Las variables incluidas miden tanto la dependencia política de los titulares de los OD frente a los presidentes, como la flexibilidad operativa de los organismos en la producción e implementación de políticas. De esta manera, podemos conocer cuánto control pueden ejercer los presidentes sobre el

funcionamiento de cada ente descentralizado. En el Anexo I puede encontrarse el detalle de la operacionalización de las tres dimensiones.

El máximo posible de autarquía en cada una de las dimensiones corresponde a 10 puntos, dando un total de 30 puntos en el IAOD como posible situación de máxima autarquía. Se considera que los organismos que poseen entre 0 y 10 puntos tienen un nivel bajo de autarquía; aquellos que tienen entre 11 y 20 puntos, un nivel medio, y entre 21 y 30, un nivel alto. De esta manera, 64 organismos poseen bajos niveles de autarquía, 22 tienen niveles medios, y 5, niveles altos. En el Gráfico 2 se puede observar qué niveles promedio de autarquía tuvieron los OD creados por cada presidente desde 1983 a la fecha. Podemos observar que, más allá de la alternancia partidaria, existe una clara tendencia temporal a crear OD con mayores niveles de autarquía.

Gráfico 2
Nivel de autarquía en los OD creados por cada presidente



Fuente: elaboración propia.

Es interesante preguntarse también si la ubicación jurisdiccional de los OD influye en sus niveles de autarquía, dado que otros trabajos (Abal Medina y Nejamkis, 2003; Repetto, 2008) han mostrado que las administraciones públicas no presentan una distribución homogénea de capacidades estatales. En este aspecto, se advierte que la pertenencia jurisdiccional de los OD no influye de forma significativa en sus niveles de autarquía. Los valores promedio de autarquía de los OD ubicados en el área de la Presidencia y de los OD ubicados en el Ministerio de Economía, jurisdicciones *a priori* de mayor relevancia política, son muy similares a los valores promedio de autarquía de los OD de los otros ministerios: alrededor de 10 puntos en el IAOD. Solamente la autarquía de los OD de áreas “sociales” (Salud, Educación, Desarrollo Social) registra valores más bajos (6 en el IAOD), pero si se excluyen del cálculo los 19 hospitales de la muestra, el valor asciende a 9, muy similar al de las restantes jurisdicciones. De esta manera, es posible apreciar que la ubicación jurisdiccional de los OD no es una variable que, por sí misma, impacte en sus niveles de autarquía.

A continuación, con el índice ya construido y con algunos primeros resultados presentados, se puede proceder a contrastar las hipótesis esbozadas al comienzo del artículo.

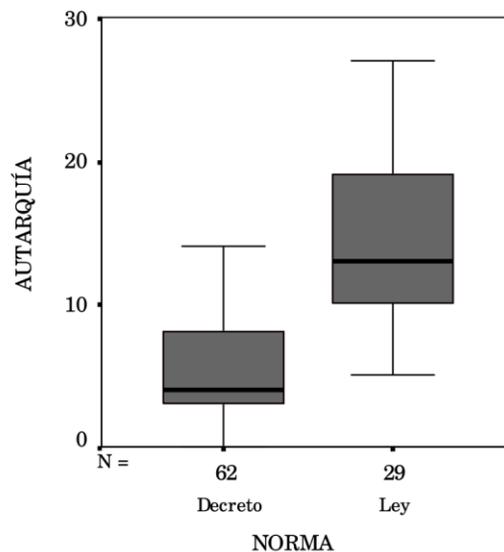
3. Presidentes y Congresos en la creación de organismos descentralizados

Como se señaló, resulta esperable que los presidentes prefieran diseñar OD con niveles bajos de autarquía, de manera de poder direccionar y controlar su funcionamiento. En cambio, cuando los legisladores aprueban la creación de OD, probablemente intenten limitar el control directo de los presidentes sobre su funcionamiento, estableciendo diseños institucionales con altos niveles de autarquía en relación con el Ejecutivo. Por lo tanto, es posible formular la siguiente hipótesis:

Hipótesis 1. “Los presidentes tienden a crear organismos descentralizados menos autárquicos que los creados por los Congresos”.

En primer lugar, se debe señalar que los 34 organismos descentralizados con menores niveles de autarquía fueron todos creados por decreto, mientras que los 13 con mayores niveles de autarquía fueron creados por ley. Éste es un primer indicio de que la hipótesis se sostiene empíricamente. En el diagrama de caja representado en el Gráfico 3 se encuentra una evidencia más sistemática de esto.

Gráfico 3
Nivel de autarquía según norma de creación

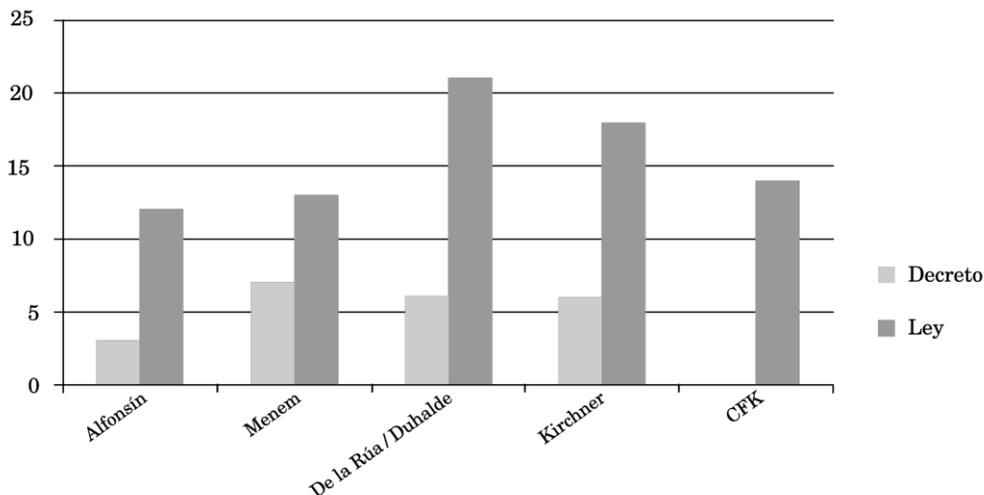


Fuente: elaboración propia.

El valor mediano de autarquía de los organismos creados por ley es 13, mientras que el valor correspondiente a los organismos creados por decreto es 4. A su vez, la diferencia entre los rangos intercuartiles ratifica que la disparidad en los niveles de autarquía se manifiesta de manera sistemática y consistente en la gran mayoría de los casos analizados. Al realizar un análisis de regresión lineal se observa que el tipo de norma de creación (decreto o ley) explica el 49% de la variación encontrada en los niveles de autarquía de los OD ($R_2 = 0,489$). Es decir que una sola variable (su origen normativo) explica la mitad de la variación encontrada en los niveles de autarquía de los OD. Esto confirma la validez de la hipótesis enunciada anteriormente⁹.

A su vez, en el Gráfico 4 se puede constatar que todos los presidentes (más allá de características personales, estilos de liderazgo o pertenencias partidarias) tendieron a crear OD con menores niveles de autarquía que los Congresos durante cada gestión de gobierno. Por lo tanto, la hipótesis propuesta no sólo se sostiene observando los casos en forma global, sino que también se verifica en cada uno de los períodos presidenciales. En este sentido, se inscribe esta constatación empírica en el argumento de Moe (1993, 2009): existen ciertas regularidades en los comportamientos presidenciales que son explicables por el tipo de incentivos que el diseño institucional presenta a quienes ocupan ese cargo. En este caso, se observa que todos los presidentes argentinos han tendido a crear OD con niveles bajos de autarquía en comparación con los OD creados por el Congreso.

Gráfico 4
Nivel de autarquía de los OD en cada período presidencial, creados por Presidentes y Congresos



Fuente: elaboración propia.

Nota: la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner no ha creado OD por decreto hasta diciembre de 2009.

Estos datos conducen a la siguiente pregunta: ¿cuándo es más probable que los OD sean creados por ley, y cuándo es más probable que lo sean por decreto? En líneas generales, es posible sostener que cuanto menor sea el contingente legislativo de los presidentes, mayor será su propensión a impulsar políticas por la vía del decreto (Amorim Neto, 1998), dada la dificultad de impulsar legislación por el Congreso; por lo tanto, en la cuestión que aquí interesa cabría esperar que, en situaciones de gobierno dividido, los presidentes tengan un incentivo importante para crear organismos por la vía del decreto. En situaciones de gobierno unificado, en cambio, habrá una mayor tendencia a crearlos por ley. A continuación se contrasta dicha hipótesis.

Hipótesis 2. “Cuando los presidentes tienen mayoría legislativa, aumenta la creación de organismos descentralizados por ley; cuando hay gobierno dividido, aumenta la creación por decreto”.

Como se observa en el Cuadro 1, el 87% de los OD creados durante los años de gobierno dividido en la Argentina (1983-89; 1997-2001)¹⁰ lo han sido por la vía del decreto. En cambio, en los años de gobierno unificado, esa cifra cae al 58%. Si bien la vía del decreto es siempre la preferida para producir estas modificaciones en la estructura administrativa del Estado, en los años de gobierno unificado el Congreso participa en casi la mitad (42%) de dichos cambios. En el mismo sentido, se puede observar que de las 29 leyes que crearon OD, sólo cuatro de ellas (13%) pudieron superar el filtro de un gobierno dividido. Estas observaciones son coincidentes con los planteos de Tsebelis (2007), quien sostiene que la aparición de nuevos jugadores con poder de veto (es decir, cuyo acuerdo es requerido para la toma de una decisión) dificulta la aprobación de nuevas leyes o instituciones.

Cuadro 1
Creación de OD según tipo de gobierno

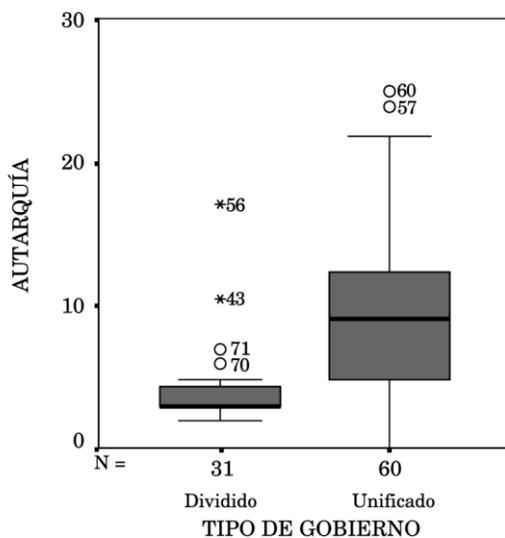
	Dividido	Unificado
Ley	4 (13%)	25 (42%)
Decreto	28 (87%)	34 (58%)

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, se ha arribado a dos conclusiones importantes. En primer lugar, los OD creados por decreto son significativamente menos autárquicos que los creados por ley. En segundo lugar, la

creación de OD por la vía del decreto aumenta en los períodos de gobierno dividido. Estas conclusiones pueden conducir a inferir que los OD creados durante gobiernos divididos son menos autárquicos que los creados bajo gobiernos unificados. Esta diferencia se comprueba empíricamente: los OD creados durante gobiernos unificados tienen una mediana de autarquía de 9,5 y los OD creados durante gobiernos divididos tienen una mediana de 3. Esto se puede observar claramente en el Gráfico 5.

Gráfico 5
Nivel de autarquía según tipo de gobierno



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, los casos analizados en este trabajo se apartan de lo observado por Ackerman (2007: 36), quien en un estudio sobre organismos autónomos mexicanos sostiene que, como consecuencia de la aparición de nuevos jugadores de veto en el escenario institucional de ese país, emergieron organismos autónomos más fuertes y más efectivos. En el caso argentino, los gobiernos divididos condujeron a organismos descentralizados más dependientes del titular del Ejecutivo.

Recapitulando los hallazgos encontrados hasta aquí, es posible afirmar que:

- El nivel de autarquía de los OD es significativamente mayor cuando éstos son creados por ley que cuando son creados por decreto, lo cual avala la idea de que los presidentes intentan centralizar la conducción del Ejecutivo alrededor de su persona (Moe, 1993).
- La propensión de los presidentes a crear OD por decreto es mayor cuando no poseen mayoría en el Congreso; en cambio, cuando hay gobierno unificado, aumenta la creación de OD por vía de leyes. Esto es coincidente con argumentos más generales ya desarrollados en la literatura sobre la relación entre Ejecutivos y Legislativos (Tsebelis, 2007; Amorim Neto, 1998).
- Como corolario de las afirmaciones anteriores, los gobiernos unificados, al favorecer la creación de OD por la vía del Congreso, conducen a OD con mayores niveles de autarquía que los períodos de gobierno dividido, donde aumenta la creación de OD por la vía del decreto. Esta evidencia pone en cuestión la idea de que el sistema de frenos y contrapesos mediante mayorías divididas limita el poder presidencial en la conducción del gobierno; por el contrario, los datos sugieren que los presidentes en minoría tienden a crear organismos sobre los que puedan ejercer un importante control.

Con estos hallazgos se procederá a realizar un análisis más detallado de cada una de las dimensiones, de manera de encontrar más “implicancias observables” (King, Keohane y Verba, 1994) de las hipótesis formuladas anteriormente.

4. Un análisis del diseño institucional de organismos descentralizados

En este apartado se desagregan las distintas dimensiones que conforman el IAOD. De esta manera, se procura fortalecer las conclusiones señaladas en el apartado anterior analizando los mecanismos concretos a través de los cuales los presidentes intentan controlar el funcionamiento de los OD.

En primer lugar, se abordará la dimensión 1 (*Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores*). Esta dimensión incluye:

- La existencia de requerimientos de aprobación legislativa para la designación de los titulares del organismo.
- La existencia de requerimientos de competencias técnicas y profesionales en las personas a designar.
- La participación de otros actores en la conducción del organismo.

En lo referido a la primera variable, deberíamos esperar que cuando los presidentes crean un OD por decreto eviten incluir un requerimiento de acuerdo legislativo para designar a sus titulares, ya que su interés es nombrar personas de su confianza en la conducción del organismo. Por lo tanto, la existencia de este requisito debería ser menos probable en los OD instituidos por decreto que en los creados por ley. Como se aprecia en el Cuadro 2, solamente uno de los 62 OD establecidos por decreto (el 2%) incluye esta cláusula. En contrapartida, para el caso de los OD creados por ley este valor asciende al 21%, lo cual confirma la intuición referida anteriormente¹¹.

Cuadro 2
Requerimiento de participación del Congreso en designación de autoridades

	Decreto	Ley
Sí	1 (2%)	6 (21%)
No	61 (98%)	23 (79%)

Fuente: elaboración propia.

De todas maneras, resulta interesante advertir la escasa propensión de los legisladores a incluir su propia participación en el nombramiento de titulares de OD. Se entiende que esta particularidad puede deberse a que en la amplia mayoría de los casos donde el Congreso no incluyó este requerimiento, se trataba de situaciones de gobierno unificado, donde era esperable que la mayoría legislativa oficialista reservara al Ejecutivo esta facultad.

En cuanto a la segunda variable, la predicción es similar: se debería esperar que los presidentes (creando OD por decreto) sean menos proclives a exigir competencias técnicas y profesionales de las personas a designar que cuando el Congreso establece OD por ley. Nuevamente, la evidencia confirma este razonamiento. Como se observa en el Cuadro 3, sólo el 24% de los OD creados por decreto incorporan esta exigencia, cifra que asciende al 45% en los OD establecidos por el Congreso. Por lo tanto, se está en presencia de una nueva ratificación de los mecanismos utilizados por los presidentes para retener, en la mayor medida posible, el control sobre el funcionamiento de los OD.

Cuadro 3
Requerimiento de competencias técnicas y profesionales en las autoridades a designar

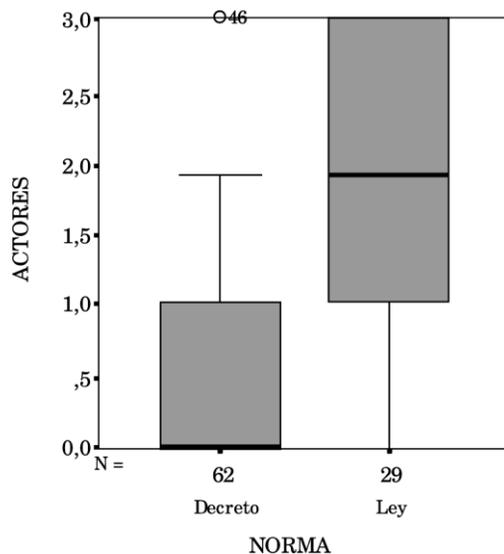
	Decreto	Ley
Sí	15 (24%)	13 (45%)
No	47 (76%)	16 (55%)

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la tercera variable refiere a la participación de otros actores (provinciales, sectoriales, asesores) en la conducción de los OD¹². Como en las variables anteriores, aquí se espera que los

presidentes limiten, en mayor medida que el Congreso, la presencia de otros actores en la conducción de los OD. La evidencia avala esta intuición. Como se advierte en el Gráfico 6, los OD creados por decreto tienen una mediana de cero actores sectoriales, provinciales o asesores en su conducción, mientras que los OD establecidos por ley tienen una mediana de 2 actores.

Gráfico 6
Cantidad de otros actores presentes en la conducción de los OD según norma de creación



Fuente: elaboración propia.

Como se intuía, el Congreso tiene mayor propensión a incluir otros actores en la conducción de los OD que los presidentes. La mayor diferencia se da en los cuerpos de representación de las provincias en los OD: mientras que sólo el 11% de los organismos creados por decreto incluye estos ámbitos, dicha cifra crece al 55% en los OD creados por ley. Dado que la elección de los legisladores nacionales (tanto diputados como senadores) toma a las provincias como distritos electorales, resulta lógico que los legisladores sean más proclives que los presidentes a exigir una representación provincial en los OD. De todas maneras, esta propensión se traslada también a los cuerpos de representación sectorial (el 69% de los OD creados por ley lo contempla, frente al 24% de los OD creados por decreto) y a los órganos asesores (52% frente al 24%). Es interesante notar que los legisladores son aun más proclives a establecer ámbitos de representación sectoriales (69%) que provinciales (55%), lo cual indica una importante receptividad del Congreso a los intereses de los grupos sectoriales vinculados a los distintos OD.

En definitiva, lo encontrado en esta primera dimensión (*Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores*) es evidencia sistemática que confirma, en distintas observaciones, que los presidentes son propensos a centralizar poder alrededor de su figura en la conducción del Ejecutivo. Cuando crean OD, los presidentes generalmente evitan la participación de otros actores en la designación de autoridades y en los órganos de conducción; en comparación, el Poder Legislativo es más proclive a evitar el control total de los presidentes sobre estas áreas.

Al abordar la segunda dimensión (*Flexibilidad organizativa del organismo descentralizado*), lo que se debería esperar es que los presidentes limiten, en mayor medida que el Congreso, la delegación de competencias de gestión en la conducción de los OD. De esta manera, los presidentes retienen en el ámbito centralizado del Ejecutivo el control sobre cuestiones relevantes del funcionamiento de los OD. En la primera variable de esta dimensión (*Capacidad para definir su propia estructura*) se observa en el Cuadro 4 que en la casi totalidad de los casos (97%) los presidentes evitaron delegar esta facultad

propia en los titulares de los organismos; en cambio, los Congresos, en más de la mitad de los casos (55%), otorgaron el poder de aprobar sus propias estructuras organizativas a los OD.

Cuadro 4
Capacidad de los OD para crear su propia estructura

	Decreto	Ley
Sí	2 (3%)	16 (55%)
No	60 (97%)	13 (45%)

Fuente: elaboración propia.

En la segunda variable de esta dimensión (*Existencia de excepciones al régimen de compras y contrataciones*) se esperaría que los presidentes tiendan a ser renuentes a otorgar esta facultad a los titulares de los OD. Esta competencia posibilitaría a los OD mayor discrecionalidad en el diseño de las normativas que regulan el proceso de compras y contrataciones, al tiempo que limitaría la capacidad de la autoridad centralizada de controlar dichos procesos. En cambio, en los OD creados por ley se debería esperar una mayor frecuencia de dichas facultades. Como se observa en el Cuadro 5, estas intuiciones se verifican empíricamente. Sólo el 3% de los OD creados por decreto contemplan estas excepciones, frente al 52% de los creados por el Congreso. En conjunto, las dos variables que integran esta dimensión avalan en forma contundente la hipótesis aquí postulada, según la cual los OD creados por el Poder Ejecutivo poseen menores niveles de autarquía que aquellos instituidos por el Congreso.

Cuadro 5
Excepciones a compras y contrataciones

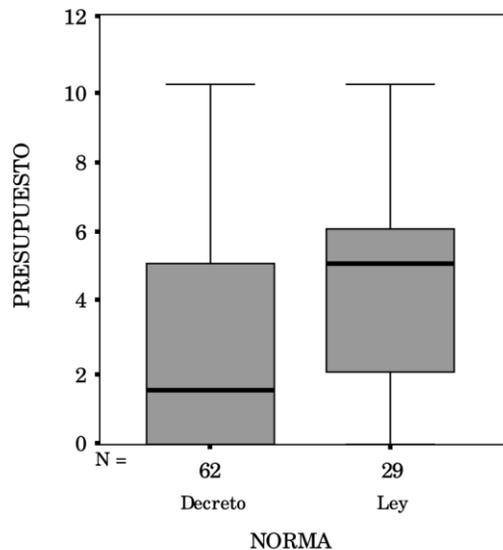
	Decreto	Ley
Sí	2 (3%)	14 (48%)
No	60 (97%)	15 (52%)

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resta analizar la tercera dimensión que conforma el IAOD, que es la *Autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados*. En este aspecto se debería esperar que los OD creados por los presidentes tuvieran menor niveles de autarquía presupuestaria que los OD creados por ley del Congreso. Una mayor posibilidad de contar con fondos propios determina una menor capacidad de la presidencia de controlar, por la vía del Tesoro, el accionar de estos organismos. A la vez, OD cuyos presupuestos representan un importante porcentaje del presupuesto total de las jurisdicciones de las cuales dependen, otorgan a sus titulares una relevancia política que los presidentes prefieren evitar. Por ambas razones, entonces, es lógico esperar que los OD creados por decreto presenten menores niveles de autarquía presupuestaria que los establecidos por ley.

Como se observa en el Gráfico 7, esta intuición se confirma empíricamente. Los OD creados por decreto tienen una mediana de autarquía presupuestaria igual a 2, mientras que los OD aprobados por el Congreso poseen una mediana de 7. Es decir que también en esta dimensión se verifica el argumento sostenido a lo largo de este trabajo: que los presidentes tienden a crear organismos descentralizados con menores niveles de autarquía que los sancionados por el Congreso.

Gráfico 7
Autarquía presupuestaria de los OD
según norma de creación



Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones

En este trabajo se propuso investigar la aparente paradoja referida a que los presidentes argentinos, cuando instituyen organismos descentralizados (OD), ven reducida significativamente su injerencia en la administración de dichas unidades, de conformidad con la definición jurídica de éstos. Para ello, se planteó la interrogante de cuán autárquicos son, en su diseño institucional, los OD creados por decreto presidencial en relación con aquellos OD creados por ley del Congreso. Para responder a esta pregunta se elaboró un Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD) que contempla tres dimensiones fundamentales en el desempeño de estos organismos: sus mecanismos de designación de autoridades y de participación de otros actores en su conducción; la flexibilidad organizativa del OD; y su autarquía presupuestaria. En conjunto, estas dimensiones capturan aspectos sustanciales de la gestión de los OD, y de la capacidad de los presidentes de ejercer mayores o menores niveles de control sobre ellos.

A partir de esta herramienta fue posible concluir que los presidentes tienden a diseñar OD con bajos niveles de autarquía en relación con los establecidos por el Congreso. Esta preferencia de los presidentes se manifiesta de manera sistemática a lo largo de las tres dimensiones relevadas y de casi la totalidad de los indicadores que las componen. Asimismo, esta propensión se manifestó en todos los presidentes desde 1983 a la fecha, demostrando que se trata de un incentivo institucional del cargo ocupado y no de una característica personal o partidaria. De esta manera se resuelve la aparente paradoja antes indicada: los presidentes, cuando crean OD, lo hacen reduciendo los niveles de autarquía de los mismos y maximizando así su capacidad de control sobre ellos.

Esta primera conclusión condujo a evaluar una segunda pregunta: ¿cuándo es más probable que los OD sean creados por decreto o por ley? De acuerdo al relevamiento realizado, se encontró que las situaciones de gobierno dividido incentivan la creación de OD por la vía del decreto, mientras que los contextos de gobierno unificado conducen a la creación de OD por ley. Por lo tanto, ambas conclusiones permitieron inferir un tercer hallazgo: que los OD creados durante gobiernos divididos son menos autárquicos que los creados bajo gobiernos unificados. Esta diferencia también resultó significativa a lo largo del período estudiado.

Estas conclusiones conducen a nuevas reflexiones. En primer lugar, dado que los contextos de predominio opositor en el Congreso se reflejan en la creación de OD menos autárquicos, es necesario

preguntarse en qué medida los gobiernos divididos limitan realmente el poder presidencial en la gestión de su gobierno. La posibilidad de los presidentes de actuar unilateralmente les permite, en lo referido a la conducción del Ejecutivo, sortear el cerco impuesto por la existencia de una mayoría opositora en el Congreso.

En segundo lugar, y en diálogo con el enfoque gerencialista de la administración pública (o *New Public Management*), es posible observar que si bien en el caso argentino se evidencia la creación de numerosos organismos descentralizados inspirados en este modelo, los presidentes optaron preferentemente por mantener niveles importantes de control sobre áreas fundamentales del funcionamiento de estos organismos. Los OD creados por los presidentes argentinos presentan entonces la flexibilidad jurídico-administrativa postulada por el NPM, pero reservando elevados niveles de intervención presidencial en su desempeño.

Notas

¹ Este número incluye organismos creados *ex novo* así como fusiones de anteriores organismos. A esa cifra deben sumársele 20 hospitales públicos de carácter descentralizado pertenecientes al Ministerio de Salud de la Nación. Dichos hospitales fueron incluidos en los cálculos que se presentan en este artículo.

² También es posible identificar un tipo de administración pública pre-weberiana, patrimonialista, al cual seguramente se acercan ciertos casos empíricos de Estados latinoamericanos (O'Donnell, 1993).

³ Los datos utilizados a lo largo de este artículo son de elaboración propia de los autores a partir de información de la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación.

⁴ Esta facultad no incluye a entes autárquicos como el Banco Central y las universidades nacionales, que solamente pueden ser establecidos por el Legislativo. Las universidades no han sido incluidas en este estudio dado que su autonomía está garantizada por la Constitución Nacional.

⁵ El Poder Ejecutivo obtuvo en sucesivas oportunidades facultades delegadas del Legislativo para la creación de organismos descentralizados, como las Leyes 25.918 y 26.135, entre otras.

⁶ Como modificaciones entendemos aquellas normas que hayan representado cambios en alguno de los indicadores de las dimensiones 1 y 2 que componen el índice de autarquía.

⁷ Un trabajo anterior que abordó la autonomía de los OD (Bonifacio, Salas y Suárez, 1981) consideró las siguientes dimensiones: gestión presupuestaria, políticas de personal, órgano supremo de conducción, organización interna y control de gestión. El IAOD contempla algunos de estos aspectos e incluye otros no analizados previamente.

⁸ Otra razón por la cual los presidentes prefieren tener amplias libertades en la designación de funcionarios es la necesidad de recurrir al patronazgo, es decir, a la distribución de cargos gubernamentales entre sus partidarios para mantener o recompensar apoyos (ver Lewis, 2009).

⁹ Podría sostenerse que la dimensión presupuestaria, al variar cada año con la sanción de la ley de presupuesto, no debería estar influida por el origen normativo del organismo. En tal sentido, testeamos la hipótesis tomando solamente las primeras dos dimensiones. El resultado obtenido fue prácticamente idéntico ($R_2 = 0,477$).

¹⁰ En el período 1983-1987, Raúl Alfonsín enfrentó un Senado de mayoría opositora, mientras que entre 1987 y 1989 la oposición fue mayoría en ambas cámaras. Con el auxilio de partidos menores, Carlos Menem logró mayoría en ambas cámaras entre 1989 y 1997, cuando perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. La situación de gobierno dividido se prolongó durante el mandato de Fernando De la Rúa (1999-2001), quien nunca tuvo mayoría en la Cámara Alta, y en los meses finales de su mandato tampoco en la Cámara Baja. En 2002-2003 Eduardo Duhalde obtuvo un apoyo multipartidario en ambas cámaras, y entre 2003-2007 Néstor Kirchner también logró mayoría en el Congreso. Esta situación se mantuvo durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner hasta diciembre de 2009.

¹¹ En el mismo sentido, se constata que el 62% de los OD creados por ley establece un mandato fijo para sus máximas autoridades, frente a un 43% de los OD creados por decreto. Este requisito limita la

capacidad de los presidentes de remover a las autoridades de los OD y, por lo tanto, puede tomarse como un indicador adicional que respalda la hipótesis principal de este trabajo.

¹² Esta categoría refiere a la existencia de órganos ejecutivos o consultivos donde se incluya la participación de actores de la sociedad civil, de otras jurisdicciones o de gobiernos provinciales.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel y Nejamkis, Facundo (2003), “El Estado”, en *Introducción a la ciencia política*, Julio Pinto (comp.), Buenos Aires, Eudeba.
- Ackerman, John M. (2007), *Organismos autónomos y democracias: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Alessandro, Martín (2010), “El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina”, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Alessandro, Martín y Astarita, Martín (2010), “¿Mejora el New Public Management la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo”, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Amorim Neto, Octavio (1998). “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, paper presented at the Congress Latin American Studies Association (LASA), Chicago, September 24-26.
- Bonifacio, José; Salas, Eduardo; y Suárez, Waldino Cleto (1981), “El sector descentralizado: un estudio comparado”, Buenos Aires, Dirección General de Investigaciones, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Cassagne, Juan Carlos (2008), *Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Gordillo, Agustín (2003), *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, F.D.A.
- Gusman, Alfredo (2008), “Organización de la administración pública”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, N°355 (abril), pp. 25-47.
- King, Gary; Keohane, Robert; y Verba, Sidney (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.
- Lewis, David E. (2005), “Staffing Alone: Unilateral Action and the Politization of the Executive Office of the President, 1988-2004”, en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35 N° 3, pp. 496-514.
- _____ (2009), “Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage and Agency Competence”, en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39 N° 1, pp. 60-73.
- Makon, Marcos (2000), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional”, ponencia presentada en el V Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.
- Marienhoff, Miguel (1995), *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Mauri, Eduardo (2003), “El control Presidencial sobre las entidades autárquicas”, en *Boletín de Actualización de la Procuración del Tesoro de la Nación*, Buenos Aires, julio- agosto.
- Moe, Terry (1993), “Presidents, Institutions and Theory”, en *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, G. Edwards, J. Kessel y B. Rockman (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____ (1994), “The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage”, en *The presidency and the political system*, M. Nelson (ed.), Washington, CQ Press.
- _____ (2009), “The Revolution in Presidential Studies”, en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39 N° 4, pp. 701-724.
- O’Donnell, Guillermo (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33 N° 130, julio-septiembre.

Repetto, Fabián (2008), “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas”, en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo Alonso (comp.), Buenos Aires, Prometeo.

Tsebelis, George (2007), *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Anexo I

Operacionalización del Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD)

Como se señala en el cuerpo del trabajo, el Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (IAOD) está compuesto por tres dimensiones: 1) requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores; 2) flexibilidad organizativa del organismo descentralizado; y 3) autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados. A efectos de la operacionalización del Índice se entiende que estas tres dimensiones poseen igual ponderación, por lo que se le asigna un valor de 10 puntos a cada una de ellas. Así, el IAOB tiene un intervalo que va desde un límite inferior de 0 (mínima autarquía) a un límite superior de 30 (máxima autarquía).

Como criterio general se ha otorgado a prácticamente todos los indicadores que componen las dimensiones una ponderación igual (la única excepción, que se presenta en la primera dimensión, será explicada más adelante). Siendo que este trabajo aborda una temática que casi no ha sido analizada previamente (ver Alessandro, 2010), es difícil fundamentar teórica o empíricamente cualquier decisión metodológica que asigne ponderación a las distintas dimensiones. De todas maneras, en la medida en que las regularidades constatadas en la investigación se presentan de manera consistente a lo largo de las dimensiones, la elección de otro criterio de ponderación no debería alterar significativamente los resultados.

La primera dimensión (*Requisitos para la designación de autoridades y participación de otros actores*) se mide a partir de tres indicadores:

- Requerimiento de aprobación legislativa para la designación de los titulares del organismo.
- Participación de otros actores en la conducción del organismo.
- Requerimiento de competencias técnicas y profesionales en las personas a designar.

La existencia del primero de los indicadores aporta 4 puntos a la dimensión, mientras que la presencia del segundo y el tercer indicador aportan 3 puntos cada uno a la dimensión, para un máximo posible de 10. Ésta es la única dimensión en la cual los indicadores presentan diferente ponderación. La razón es que la intervención del Congreso en la designación de autoridades parece constituir una limitación mayor al poder presidencial que la exigencia de otros requisitos que no implican la participación de otro poder del Estado en la definición de las autoridades del OD (como el segundo y tercer indicador).

La segunda dimensión (*Flexibilidad organizativa del organismo descentralizado*) está compuesta por dos indicadores:

- Capacidad para definir su propia estructura.
- Existencia de excepciones al régimen de compras y contrataciones.

Ambos indicadores tienen un valor de 5 puntos cada uno en los OD que presentan estos atributos, y un valor de 0 en aquellos que no cuentan con estas facultades.

Por último, la tercera dimensión (*Autarquía presupuestaria de los organismos descentralizados*) está conformada por dos indicadores:

- Participación porcentual en el total del presupuesto de la jurisdicción.
- Porcentaje de recursos propios del total de su presupuesto.

Ambos indicadores tienen asignado un máximo de cinco 5 puntos, y al ser variables cuantitativas se aplica una escala para la distribución de esos cinco puntos. En ambos casos, si los valores de los OD están en el rango del 80%-100%, se le asignan 5 puntos; si está entre 60%-79%, le corresponden 4

puntos; si presentan un rango de 40%-59%, corresponden 3 puntos; entre 20% y 39% le son asignados 2 puntos; entre 1% y 19% sólo se le otorga 1 punto; y si el porcentaje es menor a 1% no se le asignan puntos.

En conjunto, entonces, las tres dimensiones asignan un máximo posible de 30 puntos (en las situaciones de mayor autarquía) y un mínimo posible de 0 puntos (menor autarquía).

Formas de asociación entre el poder público y la sociedad civil organizada en el Brasil *

Humberto Falcão Martins, Valéria Alpino Bigonha Salgado y Aldino Graef

1. Introducción

Una característica de los arreglos contemporáneos en torno a la gobernanza es la ampliación de la participación de entidades del tercer sector como asociadas al Poder Público en la gestión de políticas públicas. Entre tanto, hay una gran diversidad de conceptos acerca del tercer sector, refiriendo a distintos universos de entidades que poco o nada tienen en común entre sí, más allá del hecho de que no son entidades íntegramente volcadas hacia el mercado (empresas) ni integrantes de la estructura del Estado. En muchos casos se emplea el concepto de “organización no gubernamental” (ONG) para identificar el universo de entidades que componen el tercer sector, con el cual se denomina a las entidades creadas por un particular que desarrolla actividades de utilidad pública, conceptuadas a partir de la negación del atributo gubernamental. En el ordenamiento jurídico brasileño, el universo de entidades civiles sin fines de lucro reúne organizaciones constituidas como asociaciones o fundaciones privadas, con naturalezas y finalidades completamente distintas, sin ninguna relación entre sí. La definición, fundamentada en la ausencia de atributos, es, por lo tanto, problemática, ya que no delimita clara y objetivamente las entidades que lo integran.

De acuerdo con los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de la Asociación Brasileña de ONG (ABONG) y del Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE), en 2005 existían en el Brasil un total de 500 mil entidades privadas sin fines de lucro. Se alcanza un total aproximado de 338.200 asociaciones y fundaciones sin fines de lucro de carácter voluntario, sustraídas las entidades que, aun siendo sin fines de lucro, no cumplen con el criterio de una organización voluntaria, como el caso del Sistema “S”, de los consejos profesionales, de los sindicatos y de los partidos políticos. Datos similares muestran la existencia de 276 mil entidades privadas sin fines de lucro en el año 2002. Al considerar este universo, se ha tenido, en tres años, un crecimiento de un 22,6% en la cantidad de este tipo de entidades, siendo que los datos de 2002 ya apuntaban un crecimiento de 157% respecto de 1995, pasando el número de entidades de 107 mil a 276 mil. Asimismo, según estos estudios, sólo 105 mil entidades habían sido creadas antes de 1990, evidenciando que, a partir de la década de 1990, hubo un *boom* de crecimiento del llamado tercer sector, con la creación de más de 233 mil entidades privadas sin fines de lucro de carácter voluntario.

Es cierto que, siendo estas entidades propias de la libre iniciativa, son todas aptas para prestar servicios a la comunidad. Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre desarrollar actividades de diversa naturaleza dirigidas a la comunidad y tener como finalidad estatutaria actuar de forma complementaria al Estado en la oferta de servicios sociales a los ciudadanos. El desafío de identificar y levantar el mapa de la participación del tercer sector en la prestación de servicios sociales en el Brasil, especialmente si el objetivo fuera el de trazar una política pública que privilegie la cooperación y la

Recibido: 07-04-2010. Aceptado: 18-08-2010.

* Versión revisada del documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

El estudio fue realizado por el Instituto Publix para la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID.

Traducido del portugués por **Antonio Quintin**. Título original: “Levantamento dos serviços sociais autônomos, entidades qualificadas como organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público no Brasil”.

integración de las acciones de gobierno y de la sociedad, exige una clasificación preliminar de las entidades que lo componen con base en los fines y objetivos institucionales de cada una. Ello permite distinguir y agrupar aquellas que tienen una efectiva actuación asistencial complementaria a la del sector público, diferenciándolas de las entidades de interés público en general y de las que responden a intereses particulares. De igual forma, es importante diferenciar las entidades tradicionales del voluntariado religioso y de la filantropía respecto de las llamadas ONG. Coexisten en el territorio nacional las nuevas formas de asociación Estado-sociedad, las estructuras tradicionales del voluntariado religioso y de caridad, sobre todo en la asistencia social, el asistencialismo basado en la filantropía privada de sectores de las elites tradicionales, y los movimientos sociales propios de la sociedad contemporánea, que actúan por medio de las ONG.

En la década de 1990 se observó un particular florecimiento de entidades destinadas a formar sociedades (*parcerias*) con el Poder Público, estimulado por la democratización del país y, además, por la legislación que autoriza el fomento público mediante la formación de sociedades. Es en este contexto que se sitúan las leyes N° 9.637, de 1998, y N° 9.790, de 1999, que autorizan la calificación de entidades privadas sin fines de lucro como Organizaciones Sociales (OS) y Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), respectivamente. La finalidad de estas leyes consistían en establecer sociedades público-privadas y el fomento del Estado al desarrollo de actividades de interés social y utilidad pública. Ambos modelos introdujeron nuevos paradigmas en la relación Estado-sociedad al adoptar instrumentos de contractualización de resultados para viabilizar la sociedad público-privada (*parceria*), en sustitución del modelo tradicional de convenio, el cual, no obstante, continúa siendo ampliamente utilizado, regulado en la actualidad por el Decreto N° 6.170, de 2007.

Las innovaciones contenidas en las leyes de OS y OSCIP, conjugadas con las dificultades de funcionamiento de las organizaciones estatales producto de la inflexibilidad de la administración pública (provocada, particularmente, por el tratamiento uniforme en lo referente a las reglas publicistas a partir de la Constitución de 1988), estimularon la creación de nuevas entidades de la sociedad civil y abrieron una pauta para el debate sobre el papel del Estado y su relación con las entidades privadas sin fines de lucro.

Este trabajo presenta datos del levantamiento nacional realizado en el período que va de noviembre de 2008 a febrero de 2009 acerca de la diseminación en el Brasil, en el ámbito de los gobiernos federal, estadual y municipal, de los modelos de fomento y asociación (*parceria*) entre el Poder Público y entidades civiles sin fines de lucro con forma de Servicio Social Autónomo (SSA), de Organización Social (OS) y de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP).

El documento está estructurado en seis partes, incluyendo esta introducción. La parte dos desarrolla algunas consideraciones sobre el alcance de la investigación, la metodología y su aplicación. La parte tres presenta una caracterización sucinta de los objetos: los tres modelos de asociación entre el Poder Público y los entes de colaboración, SSA, OS y OSCIP. La parte cuatro muestra los resultados del levantamiento, reúne los datos descriptivos y efectúa el análisis comparativo de la información recogida sobre SSA, OS y OSCIP. La parte cinco presenta un análisis comparativo de las legislaciones federal, estaduais y municipales acerca de OS, OSCIP y SSA. La parte seis expone las consideraciones finales sobre los resultados del levantamiento.

2. Consideraciones sobre el alcance del estudio, la metodología y su aplicación

El objetivo general del estudio consistió en levantar información censal, permitiendo: a) elaborar un mapa de los modelos instituidos por legislaciones específicas en las esferas federal, estadual y municipal y por las entidades calificadas para ello; b) identificar los instrumentos utilizados para formalizar las relaciones de asociación entre estas entidades y el Poder Público; c) analizar comparativamente las legislaciones y su aplicación; y d) analizar las variaciones regionales. El estudio se dividió en dos fases: la primera contempló el levantamiento documental y la investigación de campo, y la segunda, el análisis y el cruce de la información.

En la etapa de levantamiento documental se realizó una investigación bibliográfica con el objeto de levantar la información disponible en la literatura nacional sobre las entidades civiles investigadas, incluida la consulta a trabajos académicos y a órganos públicos, entre otros. Luego, se procedió a recoger información complementaria de sitios electrónicos de órganos públicos federales, estatales, municipales y de entidades civiles, así como de otras fuentes confiables de información. La investigación de campo se realizó en los órganos del Gobierno Federal, en los 26 gobiernos estatales, en el gobierno del Distrito Federal y en alcaldías municipales, por medio de contactos telefónicos, por fax y *e-mail*.

En el ámbito del Gobierno Federal, se realizaron contactos con órganos públicos que mantienen relaciones con cada tipo de entidad investigada. En el caso de las OSCIP, con el Ministerio de Justicia; en el caso de las OS, con los órganos del Ejecutivo en las áreas correspondientes a las actividades fomentadas; y en caso de los SSA, con el Congreso Nacional y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

En la esfera estatal, fueron contactadas las secretarías responsables de la gestión de los modelos de asociación y de firmar los contratos de gestión y acuerdos de asociación [*termos de parceria*] con OS u OSCIP; las Asambleas Legislativas, que aprueban y publican la legislación referente a la calificación o creación de las entidades; y los Tribunales de Cuentas y Procuradurías Generales Estadales, ante los cuales las entidades presentan cuentas y están sujetas a fiscalización.

En la esfera municipal, fueron contactadas las alcaldías de 2.719 municipios, equivalente al 49% del total de los municipios del país. El conjunto de municipios investigados incluyó las 26 capitales de los estados y los 2.520 mayores municipios brasileños, que cubren más del 90% de la población y el 95% del PIB.

La investigación de campo contempló dos procedimientos distintos de recolección de datos, en función del tamaño y diversidad de las fuentes de datos. El procedimiento aplicado a los órganos del gobierno federal, gobiernos estatales y gobiernos de los 500 mayores municipios privilegió la investigación en profundidad con autoridades públicas e interlocutores de los órganos de gobierno, de las asambleas y cámaras legislativas, con el objeto de obtener la mayor cantidad de información sobre el tema. En los demás 2.520 municipios, el procedimiento de recolección consistió en establecer contacto con un dirigente con suficiente solvencia para responder sobre la existencia de los modelos en el municipio y, en caso afirmativo, solicitar información adicional por medio de correspondencia.

Durante la investigación de campo, ciertas dificultades afectaron la obtención de datos: muchos gobiernos no poseían información sobre la existencia de los modelos y, principalmente, sobre las entidades calificadas. Las dificultades fueron mayores en los municipios.

La mayoría de los estados y municipios no disponían de un catastro de las entidades calificadas como "OS" u "OSCIP", ni tampoco de los contratos de gestión y acuerdos de asociación vigentes firmados con ellas, lo que imposibilitó el levantamiento de un mapa más preciso. En general, no existe un área central responsable del catastro de las entidades calificadas. Cada entidad se relaciona con la respectiva secretaría de fomento en su área de actuación. Por tanto, la información referente a la cantidad de entidades y asociaciones constituidas están dispersas en las diversas secretarías. Los órganos que tienen información sobre la existencia de leyes de calificación y decretos de entidades calificadas son por lo general las secretarías de asuntos jurídicos, las áreas jurídicas del gabinete del gobernador o del alcalde, las procuradurías generales, las asambleas legislativas y las cámaras de concejales en los municipios.

En parte de los estados y en la mayoría de los municipios prevalece un desconocimiento respecto de los modelos. En muchos de los contactos realizados fue necesario explicarlos, dar ejemplos de entidades calificadas y repasar las leyes federales para que los interlocutores se familiarizaran con los modelos y pudiesen colaborar con la investigación identificando experiencias análogas. Fue común la confusión en relación al término Organización Social, entendido como el universo de las entidades sin fines de lucro en general.

Incluso en los estados y en los municipios que poseen una ley propia, este conocimiento está restringido a un área específica de alguna secretaría y, muchas veces, personalizado en un funcionario que trabaja directamente con los modelos. El desconocimiento es generalizado en las estructuras de los gobiernos municipales, aun entre alcaldes, secretarios, jefes de gabinetes y asesores.

A pesar que, en la mayoría de los casos, los municipios menores tenían menos conocimiento sobre los modelos, muchas veces la obtención de información fue más fácil en estas alcaldías debido a su estructura reducida y a la accesibilidad de los dirigentes. Se verificó que en los estados y capitales existe mayor conocimiento acerca de los modelos, pero el trámite burocrático para obtener la información deseada es más lento y el contacto con los dirigentes, más difícil.

3. Los modelos de asociación entre el Poder Público y los entes de colaboración Servicio Social Autónomo (SSA)

El Servicio Social Autónomo, SSA, es una persona jurídica de derecho privado, instituida mediante autorización legislativa específica para la prestación de servicios sociales y de formación profesional. Adquiere personalidad jurídica a partir de la inscripción de su estatuto en el Registro Civil de Personas Jurídicas o, en algunos casos, por acto específico del jefe del Poder Ejecutivo. No existe una regla general que determine la forma jurídica del SSA, que puede asumir la forma de fundación o asociación, o una forma jurídica especial, no encuadrándose fácilmente en las categorías previstas en el Código Civil. El SSA es una entidad paraestatal que no forma parte del listado de entidades de la administración pública indirecta. Colabora con el Poder Público en el desarrollo de actividades consideradas de interés público o social.

Existen en Brasil dos tipos de SSA. Forman parte del primer tipo los SSA vinculados al sistema sindical (Sistema “S”) instituido a partir de la década de 1940, consistente con la visión corporativa de Estado introducida por el *Estado Novo*¹. La justificación de los actos del Ejecutivo Federal para la delegación de estos servicios a las entidades sindicales patronales se sustentaba en la incapacidad del Estado en suministrarlos, en el contexto inmediato de la postguerra. Estas instituciones, creadas por las corporaciones profesionales, fueron beneficiadas por lo dispuesto en el art. 240 de la Constitución Federal², que autorizó que se destinaran a ellas recursos que tenían su origen en las contribuciones obligatorias de los empleadores sobre la nómina salarial. Son, por lo tanto, sostenidas mediante contribuciones parafiscales que, normalmente, tributan las empresas pertenecientes a la categoría profesional hacia la cual dirigen sus actividades de perfeccionamiento profesional y mejora del bienestar social de los trabajadores, con base en la nómina de salarios. El Sistema “S” está compuesto por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI, el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC, y el Servicio Nacional de Aprendizaje Agrícola, SENAR, así como el Servicio Social de la Industria, SESI, y el Servicio Social del Comercio, SESC.

El sustrato jurídico de este modelo de entidad civil es, en general, de naturaleza asociativa; su sistema de gobernanza usualmente está constituido por la representación mayoritaria de entidades civiles (corporaciones, federaciones y consejos), representativas de las empresas que tributan, y minoritaria del Poder Público. No existe representación de personas físicas, sólo jurídicas. La presidencia de su órgano deliberativo es ejercida por la representación privada, en general, por la entidad fundadora, y su dirección ejecutiva es designada por el presidente del SSA o mediante elección por los miembros del consejo superior.

El segundo tipo de SSA corresponde a los prestadores de servicios sociales a la población, instituidos por decreto del Poder Público o mediante inscripción en el Registro Civil de Personas Jurídicas a partir de la autorización legal. Este modelo de SSA es de creación más reciente. A diferencia de los SSA vinculados al sistema sindical, que orientan sus actividades y servicios a la atención de los empleados de las empresas que tributan, este SSA presta servicios dirigidos a la población en general y puede establecer relaciones de fomento y asociación [*parceria*] con el Poder Público por medio de contratos de gestión. Puede citarse, como ejemplo, el Servicio Social Autónomo Asociación de las Pioneras Sociales (red nacional de hospitales Sarah Kubitschek), creado por el Poder Ejecutivo Federal.

Se registra, además, la existencia, en el ámbito de la legislación federal, de un tipo “híbrido” de SSA, cuyas características se sitúan entre las de los SSA del Sistema “S” y los de prestación de servicios sociales a la población. Ellos son la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, ABDI, y el Servicio Social Autónomo Agencia de Promoción de Exportaciones del Brasil, APEX-Brasil, ambos creados por el Poder Ejecutivo Federal mediante autorización legislativa, con atribuciones de articulación y colaboración con el Poder Público en la promoción de políticas públicas, y autorizados a recibir contribuciones parafiscales. Tanto la APEX como la ABDI tienen participación del Poder Público en sus respectivos consejos de administración, en conjunto con las entidades civiles sin fines de lucro de naturaleza representativa. Además, las leyes que autorizan su creación prevén que la designación del presidente de sus respectivos consejos compete al Presidente de la República. La ley que autoriza la creación de la ABDI dispone, además, que la entidad sostenga contratos de gestión con el Poder Público, no para el fomento de sus actividades, dado que recibe contribuciones parafiscales, sino con el objetivo de establecer metas e indicadores para el cumplimiento de su finalidad institucional.

Organización Social (OS)

La calificación de Organización Social es conferida por medio de decreto presidencial a una entidad civil sin fines de lucro, que la habilita a mantener una relación de fomento y asociación con el Poder Público en la ejecución de actividades en las áreas de enseñanza, investigación científica, desarrollo tecnológico, protección y preservación del medio ambiente, cultura y salud. No se trata de una categoría jurídica sino de una titulación concedida por el Gobierno a una asociación o a una fundación civil creada por particulares con base en los dispositivos del Código Civil.

La calificación como organización social fue instituida por el Gobierno Federal por medio de la Ley N° 9.637, del 15 de mayo de 1998, que establece las condiciones necesarias para que el Poder Público pueda habilitar a una entidad civil como OS. A través de ella se pretende constituir una relación de cooperación de largo plazo que implique el desarrollo de actividades y la prestación de servicios a los ciudadanos de naturaleza perenne; en algunos casos, el uso de bienes públicos muebles e inmuebles mediante permiso de uso, y la cesión especial de servidores públicos, con cargo a la institución de origen.

La calificación de la entidad civil como OS requiere poner atención a los requisitos legales relativos al estatuto de la entidad y a la manifestación formal del Poder Público en cuanto a los intereses y a la conveniencia de la medida, constituyéndose, por lo tanto, en un acto discrecional. Entre estos requisitos, destacan los siguientes:

- la renuncia de la entidad a su patrimonio en caso de su extinción o descalificación, en favor de otra entidad calificada como OS o del Poder Público;
- la exigencia de que el estatuto jurídico de la entidad civil contemple la participación de representantes del Poder Público y de la comunidad como miembros efectivos de su Consejo de Administración; y
- la previsión de que el Consejo de Administración, entre otras atribuciones, sea responsable de la aprobación de los estatutos y reglamentos de la entidad, de la supervisión y fiscalización del contrato de gestión, y de la aprobación de los estados financieros y contables y de las cuentas anuales de la OS.

La participación del Gobierno y de la sociedad debe, en conjunto, ser mayoritaria, lo que facilita la formación de arreglos de gobernanza de la entidad, permitiendo al Poder Público velar por la observancia de la naturaleza social de los objetivos de la OS, de su finalidad no lucrativa, de la obligatoriedad de invertir sus excedentes financieros en el desarrollo de las propias actividades, del cumplimiento de los compromisos del contrato de gestión, y de la transparencia de sus relaciones con la administración pública, sin perjuicio de la acción del Ministerio Público cuando fuera el caso.

La titulación como OS implica el compromiso de la entidad civil calificada con las obligaciones impuestas por la ley, tales como la observancia del reglamento propio para la contratación de obras,

servicios, compras y enajenaciones, la adopción de un plan de cargos, salarios y beneficios de sus empleados, ambos aprobados por su Consejo de Administración, y la sujeción de sus estados financieros a la auditoría externa.

La relación de fomento y asociación entre el Poder Público y la OS es instrumentalizada por la suscripción de un contrato de gestión, que establece, entre otros requisitos, metas de desempeño de la entidad, responsabilidades de sus signatarios y el volumen de recursos públicos a ser transferidos a la OS, para el fomento de su actividad.

Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)

La calificación de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, OSCIP, está instituida por la Ley N° 9.790, del 23 de marzo 1999, reglamentada por el Decreto N° 3.100, del 30 de junio 1999. Es conferida a una asociación o fundación civil sin fines de lucro, creada por particulares, cuyos objetivos estatuarios atiendan una finalidad de naturaleza social, entre los que destacan la promoción de la asistencia social, la cultura y la conservación del patrimonio histórico y artístico, la educación gratuita, la salud gratuita, la seguridad alimentaria y nutricional o la protección y conservación del medio ambiente. La calificación es concedida por el Ministro de Justicia mediante la comprobación, por parte de la entidad civil, de que son atendidos los requisitos estatuarios y la presentación de la respectiva documentación, conforme lo dispuesto por la Ley N° 9.790/1999, constituyéndose, por lo tanto, en acto vinculante.

De acuerdo con la publicación del Gobierno Federal para la divulgación de la Ley de la OSCIP³, la creación de este título pretende fortalecer el Tercer Sector y la creación de un nuevo sistema clasificatorio para reconocer institucionalmente las ONG que desarrollen actividades o proyectos de interés público y, así, ampliar el universo de asociaciones del Estado. Los objetivos específicos de la creación de este nuevo modelo de asociación del Poder Público con las entidades civiles son:

- permitir el acceso a la calificación como OSCIP a aquellas asociaciones que, orientadas a finalidades públicas, no tengan acceso a ningún beneficio o título;
- agilizar los procedimientos para la calificación mediante criterios objetivos y transparentes;
- incentivar y modernizar la realización de asociaciones entre las OSCIP y los órganos gubernamentales, por medio de un nuevo instrumento jurídico: el Acuerdo de Asociación [*Termino de Parceria*], enfocado en la evaluación de resultados;
- implementar mecanismos adecuados de control social y responsabilización de la organización y sus dirigentes con el propósito de garantizar que los recursos de origen estatal administrados por las OSCIP sean bien aplicados y destinados a fines públicos.

El principal beneficio del reconocimiento de una ONG como OSCIP consiste en que sus relaciones con el Estado estén reguladas por el Acuerdo de Asociación [*Termino de Parceria*], institución jurídica que debería sustituir la contratación para la prestación de servicios (regida por la Ley de Licitaciones, N° 8.666/93) y la suscripción de convenios (instrumento sometido a estricta regulación federal). El Acuerdo de Asociación establece el vínculo de cooperación entre el Poder Público y la OSCIP para el fomento de las actividades de interés público realizadas por la entidad. El instrumento contempla la definición de metas de desempeño y las responsabilidades de sus signatarios, así como los procedimientos de evaluación de los resultados alcanzados.

La OSCIP que suscribe la asociación con el Poder Público queda obligada, en los términos de la Ley N° 9.790/1999, a publicar su reglamento propio incluyendo los procedimientos para la contratación de obras y servicios, así como para las compras, utilizando los recursos provenientes del Poder Público. Aunque la ley permita la participación no remunerada de servidores públicos en la composición del consejo de la OSCIP, ninguna representación del Poder Público está prevista en aquel órgano deliberativo de la entidad, como ocurre en el modelo OS.

El Cuadro 1 presenta un resumen de las principales características de los SSA y de las entidades

civiles sin fines de lucro calificadas como OS y OSCIP, a la luz de la legislación aplicable al Poder Ejecutivo Federal.

Cuadro 1
Principales características de los modelos de SSA, OS y OSCIP

Características	SSA	OS	OSCIP
Naturaleza Jurídica	Entidad sin fines de lucro.	Entidad civil sin fines de lucro.	Entidad civil sin fines de lucro.
Base Legal	Ley que autoriza la creación de cada SSA	Ley 9.637/98	Ley 9.790/99
Creación	Por un particular o el Poder Público, mediante autorización legal específica y registro del acto constitutivo en el Registro Civil de Personas Jurídicas o decreto del Poder Público.	Por un particular, bajo la forma de asociación o fundación civil.	Por un particular, bajo la forma de asociación o fundación civil.
Calificación	Ley que autoriza la creación de la entidad.	Decreto del jefe del Poder Ejecutivo.	Resolución del Ministro de Justicia.
Participación del Poder Público en el Sistema de Gobernanza	Sin participación o participación minoritaria en el órgano deliberativo superior.	Participación mayoritaria del Poder Público y de la sociedad en el órgano deliberativo superior.	Sin participación del Poder Público y de la sociedad.
Relaciones con el Poder Público	Cooperación, por contrato de gestión, entre otras formas.	Fomento y asociación, por contrato de gestión.	Fomento, por Acuerdo de Asociación [<i>Termino de Parceria</i>].
Recepción de recursos públicos	Contribuciones para-fiscales o transferencias a título de fomento.	Transferencias a título de fomento.	Transferencias a título de fomento.
Observancia de reglas de derecho público	Se aplican las que fueran impuestas en la ley que autoriza la creación de cada SSA.	Se aplican las derivadas de la calificación como OS, conforme a la Ley N° 9.637/98.	Se aplican las derivadas de la calificación como OSCIP y de la celebración de Acuerdos de Asociación, previstas en la Ley N° 9.790/1999.
Cesión de servidores públicos	No está prevista.	Prevista en la Ley N° 9.637/98.	No está prevista.

Fuente: elaboración propia.

4. Resultados del levantamiento

Este segmento del documento reúne datos descriptivos y efectúa el análisis comparativo de la información recogida sobre los SSA, OS y OSCIP.

Servicios Sociales Autónomos

Se identificó la existencia de un total de 24 SSA en el país, con la siguiente distribución (ver Cuadro 2):

- 12 SSA en la esfera federal: nueve vinculados al sistema sindical; dos SSA con características de entidades de articulación e *interface*, aunque reciban parte de la contribución parafiscal destinada al SEBRAE (APEX y ABDI); y un SSA prestador de servicio social (Hospital Sarah Kubitschek);

- ocho SSA en la esfera estadual, con características de entidad prestadora de servicios sociales, ubicándose cuatro en el Estado del Paraná; uno en el Estado de São Paulo; uno en el Estado de Minas Gerais, uno en el Estado del Amapá y uno en el Estado del Amazonas; y
- cuatro SSA en la esfera municipal, ubicándose uno en Curitiba, uno en Manaus y dos en Petrópolis.

Los SSA de los Sistemas “S” están estructurados en una red descentralizada, con dirección central y unidades de administración regional en todos los estados brasileños y en el Distrito Federal, integrando un total de 218 unidades.

Cuadro 2
Servicios sociales autónomos instituidos en el país por esfera de gobierno

Esfera	Identificación del SSA	UF
Federal	Servicio Social del Comercio, SESC	-
Federal	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC	-
Federal	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI	-
Federal	Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte, SENAT	-
Federal	Servicio Social del Transporte, SEST	-
Federal	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural, SENAR	-
Federal	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, SEBRAE	-
Federal	Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo, SESCOOP	-
Federal	Servicio Social de la Industria, SESI	-
Federal	Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, ABDI	-
Federal	Agencia de Promoción de Exportaciones del Brasil, Apex Brasil	-
Federal	SSA Asociación de las Pioneras Sociales, Hospital Sarah Kubitschek	-
Estadual	Fondo de Pensiones del Estado del Amazonas, AMAZONPREV	AM
Estadual	Instituto de Investigación y Desarrollo en Administración Pública IPESAP	AP
Estadual	Caja de Beneficencia de los ex-guardias civiles y Fiscales de Tránsito de Minas Gerais (CBGC)	MG
Estadual	Paranaprevidência	PR
Estadual	Paranacidade	PR
Estadual	Paranaeducação	PR
Estadual	Ecoparaná	PR
Estadual	Agencia Paulista de Promoción de Inversiones y Competitividad	SP
Municipal	Fondo Único de Previsión del Municipio de Manaus (MANAUSPREV)	AM
Municipal	Instituto Curitiba de Salud	PR
Municipal	Fondo de Salud de los Servidores Públicos del Municipio de Petrópolis	RJ
Municipal	Hospital Alcides Carneiro	RJ

Fuente: elaboración propia.

Organizaciones Sociales

Han sido identificadas en el país 57 leyes que instituyen el modelo de OS: la Ley federal, 15 leyes en el ámbito de los estados y Distrito Federal, y 41 leyes municipales.

Son seis las entidades calificadas como organizaciones sociales por el Gobierno Federal (Cuadro 3): en el área de investigación e innovación tecnológica existen cinco entidades que mantienen contratos de gestión con el Ministerio da Ciencia y Tecnología; y en el área de comunicación social, la Asociación de Comunicación Educativa Roquette Pinto celebró un contrato de gestión con la Empresa Brasil de Comunicación – EBC, vinculada a la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República.

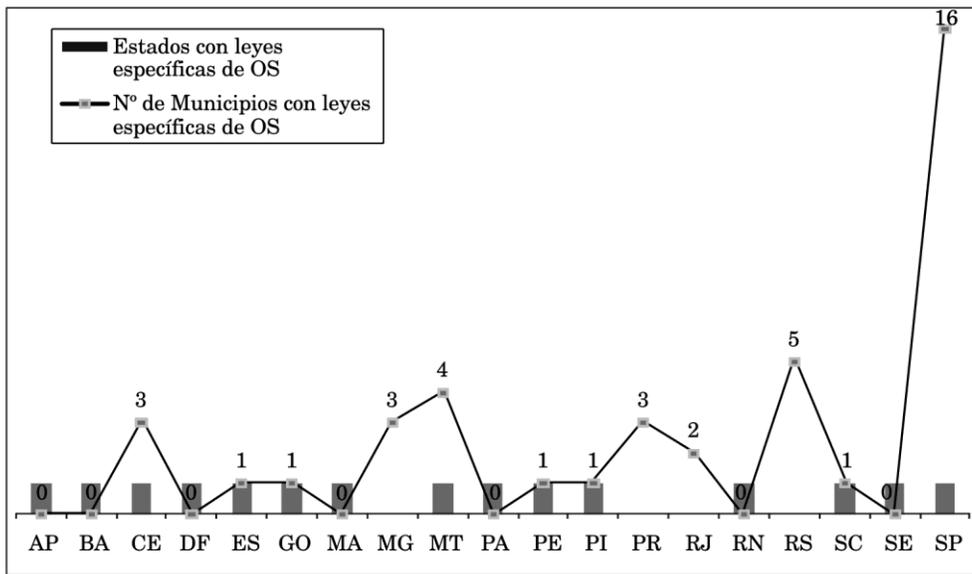
Cuadro 3
Organizaciones sociales calificadas por el Gobierno Federal

Entidad	Órgano con el cual firmó contrato de gestión
Instituto de Desarrollo Sustentable Mamirauá	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Centro de Gestión y Estudios Estratégicos	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Asociación Red Nacional de Enseñanza e Investigación	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Asociación Instituto Nacional de Matemática Pura y Aplicada	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Asociación Brasileña de Tecnología de Luz Síncrotron	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Asociación de Comunicación Educativa Roquette Pinto	Empresa Brasil de Comunicación

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, se verifica que existen leyes específicas de OS en 15 estados y en 41 municipios. El Gráfico 1 permite visualizar los estados con leyes de OS aprobadas y el número de municipios con legislación propia. Se observa que el modelo está presente en 19 estados brasileños. Todas las regiones del país poseen por lo menos un estado con ley propia. Las mayores concentraciones se aprecian en las regiones sur y sudeste.

Gráfico 1
Estados y municipios con leyes propias de OS aprobadas

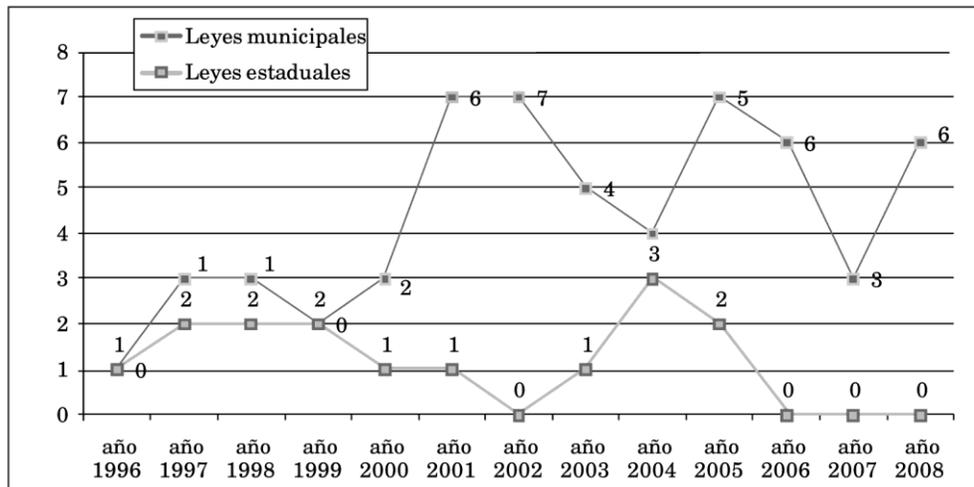


Fuente: elaboración propia.

No se identificaron leyes específicas de OS estatales y municipales en los estados de Alagoas, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rondônia, Tocantins, Amazônia y Acre. Los estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul tienen municipios con legislación propia de OS, aunque no tienen legislación estadual específica sobre el modelo de asociación. En el Estado de São Paulo se registraron, además de la legislación estadual específica, 16 municipios con legislación propia sobre OS.

El análisis comparativo de los años en que fueron promulgadas las leyes estatales y municipales de OS, representado en el Gráfico 2, evidencia que desde la publicación de la Ley federal, ocurrida en 1998, hasta el año 2008, se había promulgado, por lo menos, una ley al año, estadual o municipal, y el 54% de ellas, después del año 2003.⁴

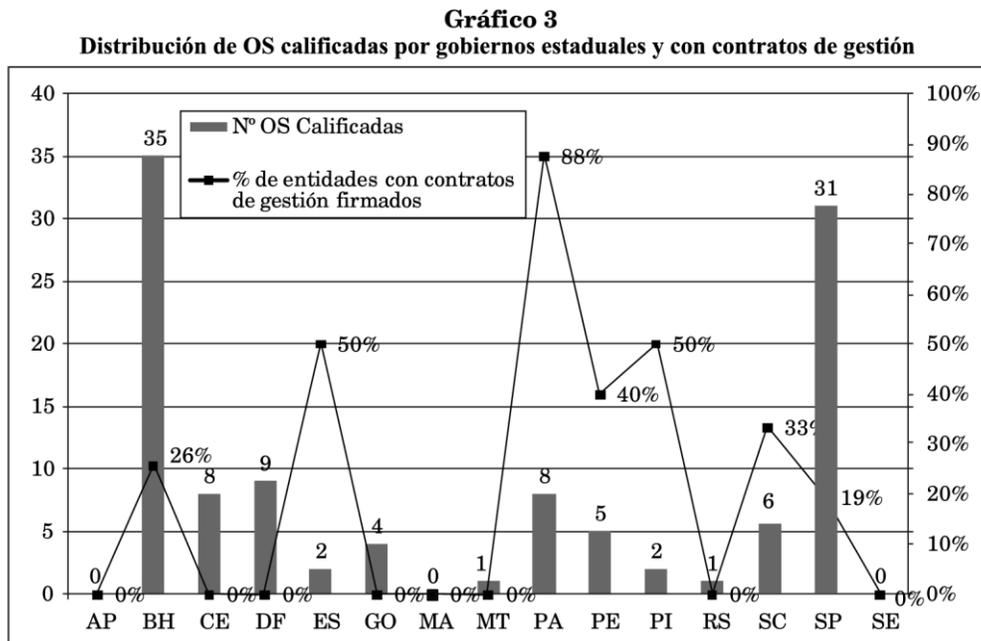
Gráfico 2
Promulgación de las leyes estatales y municipales de OS por año



Fuente: elaboración propia.

En total, fueron identificadas 112 organizaciones sociales calificadas como OS por gobiernos estatales y 52 las calificadas por gobiernos municipales.

El Gráfico 3 compara el número de entidades calificadas como organizaciones sociales por cada gobierno estadual, así como el número de organizaciones sociales calificadas que tienen relaciones de asociación con estos gobiernos, firmadas mediante contratos de gestión.



Fuente: elaboración propia.

Los estados de Bahía y São Paulo registraron las mayores cantidades de entidades calificadas (35 y 31 entidades, respectivamente), aunque sólo el 19% y el 26% de las OS hayan firmado contratos de gestión con el Poder Público.

El Pará es el estado que, proporcionalmente, presenta el mayor porcentaje de contratos de gestión firmados: fueron calificadas ocho OS y tienen contrato de gestión siete de ellas. También los gobiernos estatales de Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso y Rio Grande do Norte informaron tener entidades calificadas como OS, aunque no han firmado ningún contrato de gestión.

En relación con las OS calificadas por los municipios, la ciudad de São Paulo (SP) registró el mayor número de entidades calificadas (25) y el mayor número de contratos de gestión suscritos (7), aun cuando el porcentaje de contratos en relación con el número de calificaciones sea tan solo del 28%. El conjunto de los municipios del Estado de São Paulo con leyes específicas de OS es responsable por el 71% de las calificaciones y por el 73% (37 entidades) de los contratos de gestión suscritos entre Poder Público y estas entidades (11 contratos).

En los demás estados, los siguientes municipios suscribieron contratos de gestión con OS: Guaporé (RS), con una entidad calificada y un contrato de gestión suscrito; Vila Maria (RS), con una entidad calificada y un contrato de gestión suscrito; Curitiba (PR), con dos entidades calificadas y dos contratos de gestión suscritos.

Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)

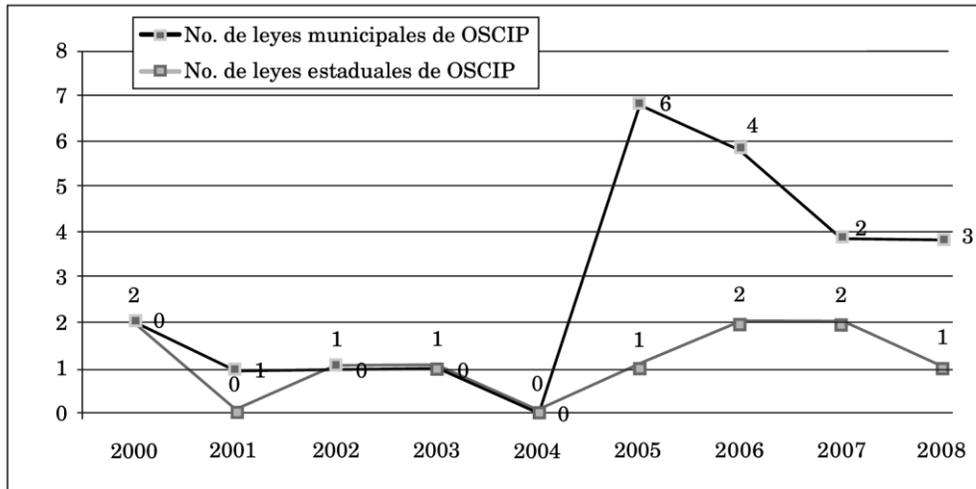
El levantamiento identificó la existencia, en el país, de 27 legislaciones o normas específicas sobre calificación de entidades civiles como OSCIP, de las cuales una es federal, nueve estatales y 15 municipales. Fueron identificados, además, un decreto estadual y uno municipal que tratan directamente del modelo de OS, sin que exista una ley específica sobre el tema.

Se identificó la existencia de legislaciones o normas específicas sobre OSCIP en 16 estados

brasileños, ya sea mediante ley estadual o municipal, distribuidas en todas las regiones del país: Minas Gerais, Pernambuco y Rio Grande do Sul disponen, cada uno, de ley estadual y de por lo menos un municipio con ley de OSCIP.

En cuanto a los períodos en que fueron aprobadas, el Gráfico 4 muestra que entre 1999 y 2008 se verificó la promulgación, en cada año, de por lo menos una ley estadual o municipal de OSCIP, mientras que entre 2005 y 2008 fueron aprobadas al menos cuatro leyes anuales que institúan el modelo en el estado o municipio.

Gráfico 4
Año de promulgación de las leyes estaduais y municipales de OSCIP

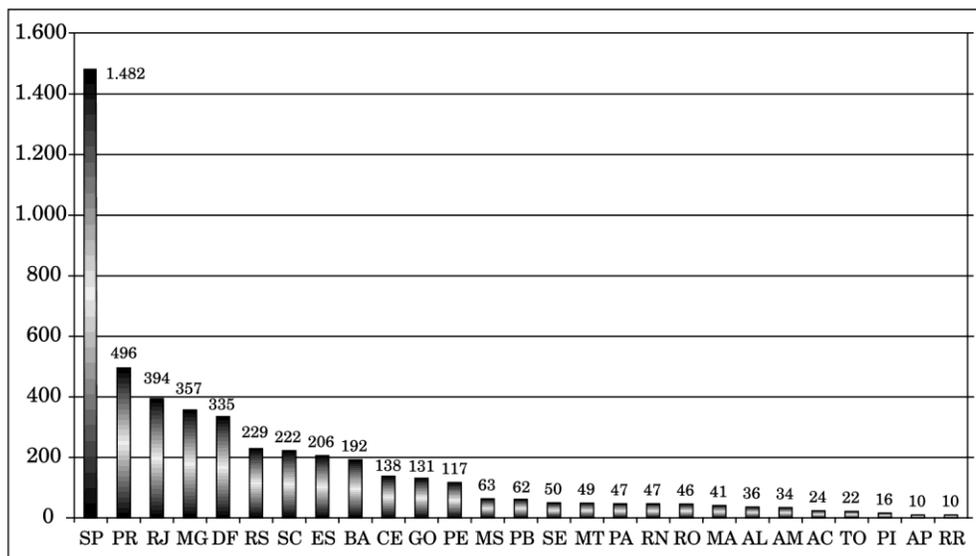


Fuente: elaboración propia.

En relación con el número de entidades calificadas como OSCIP, el estudio identificó 4.856 OSCIP con calificación federal, 167 calificadas por gobiernos estaduais y 27, por gobiernos municipales, totalizando 5.050 entidades.

Las OSCIP federales, calificadas por el Ministerio de Justicia, están ubicadas en diferentes estados del Brasil. El Gráfico 5 representa la distribución de las OSCIP en los estados. Se percibe que la mayoría de estas entidades -4.051, cerca del 83%- están localizadas en sólo 12 estados. São Paulo únicamente concentra el 30,52% (1.482) de las OSCIP federales.

Gráfico 5
Distribución de las OSCIP calificadas por el Gobierno Federal entre los estados del Brasil



Fuente: elaboración propia.

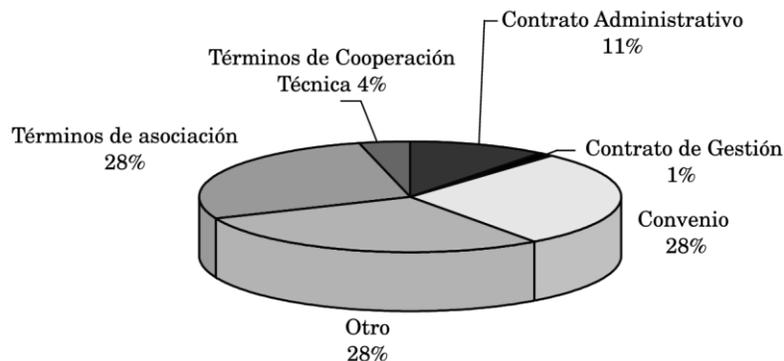
Es de destacar que, del universo de 5.050 OSCIP calificadas como tal por el Poder Público en general en las tres esferas de gobierno, sólo 88 suscribieron Acuerdos de Asociación [*Termos de Parceria*] con el Poder Público durante el ejercicio de 2008. En tanto que, de 4.856 OSCIP calificadas por el Gobierno Federal, 73 suscribieron Acuerdos de Asociación con órganos o entidades federales; y de 167 OSCIP calificadas por los estados, 15 firmaron Acuerdos de Asociación con gobiernos estatales, de los cuales 14 fueron suscritos con el Gobierno de Minas Gerais y uno con el Gobierno de Acre. El Estado de Amapá no informó la cantidad de entidades calificadas, y no se encontraron registros de Acuerdos de Asociación suscritos entre las OSCIP y los demás gobiernos estatales y municipales.

En el caso de los estados de Espírito Santo y de Piauí, no existe marco legal o normativo propio que permita suscribir asociaciones en la esfera estadual, pero hubo asociaciones con OSCIP calificadas por el Gobierno Federal, en los términos de la Ley N° 9.790, del 23 de marzo de 1999.

En la esfera municipal, entre los 16 municipios con legislación o norma propia para calificar entidades y celebrar Acuerdos de Asociación con OSCIP, se encontraron 27 entidades calificadas por leyes municipales, siendo una del municipio de Barra do Choça, BA, y las otras 26 del municipio de Araranguá, SC. En relación con los demás municipios con ley/norma propia, no fue posible verificar la cantidad de asociaciones celebradas.

El estudio identificó, además, que el Acuerdo de Asociación [*Termo de Parceria*] no es el único instrumento utilizado por los gobiernos de las tres esferas para establecer asociaciones con entidades calificadas como OSCIP. La investigación levantó la existencia de 283 asociaciones entre estas entidades y el Poder Público durante el año 2008, la mayor parte de ellas (253) con el Gobierno Federal, en tanto que sólo el 28% de estas fueron realizadas por medio del Acuerdo de Asociación (ver Gráfico 6).

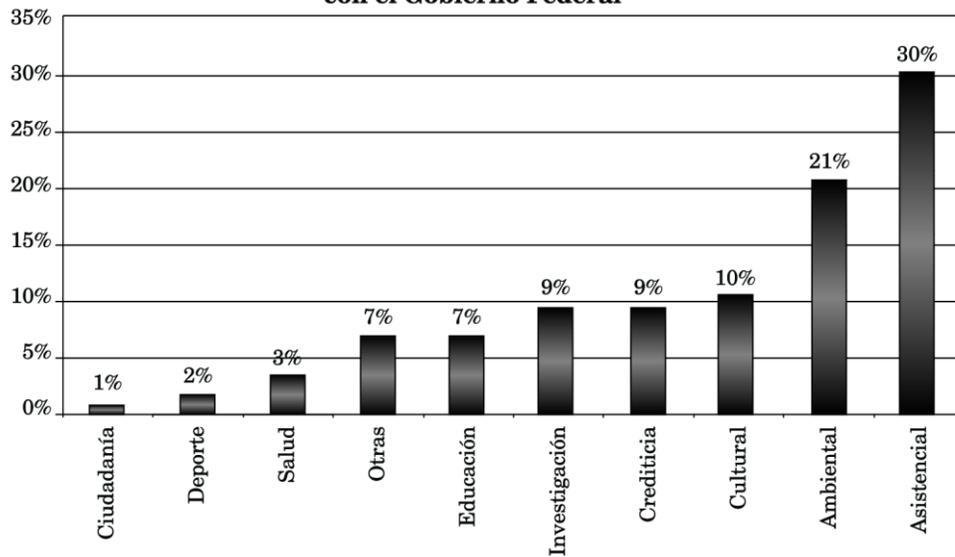
Gráfico 6
Formas de relacionamiento entre OSCIP calificadas por el Gobierno Federal y órganos y entidades federales (universo de 283 OSCIP)



Fuente: elaboración propia.

Las asociaciones que el Gobierno Federal mantiene con las OSCIP se concentran en las áreas asistencial (30%), ambiental (21%), cultural (10%), crediticia (9%) y de investigación (9%), tal como se muestra en el Gráfico 7.

Gráfico 7
Áreas de actuación de las OSCIP federales en asociación con el Gobierno Federal



Fuente: elaboración propia.

5. Análisis comparativo de la legislación federal, de los estados y los municipios sobre OS, OSCIP y SSA

El análisis comparativo de la legislación federal, estadual y municipal sobre OS, OSCIP y SSA evidencia la tendencia de los estados y municipios a adoptar la estructura de la ley federal como base para la elaboración de sus legislaciones específicas, aunque se les incorpora un contenido propio.

En el caso de las leyes que instituyeron servicios sociales autónomos estaduais y municipales, se percibe la utilización del modelo institucional aplicado al SSA Asociación de las Pioneras Sociales Hospital Sarah Kubitschek, creado en 1991, al que se le introdujeron especificidades en cuanto a los objetivos institucionales, el sistema de gobernanza y las fuentes de financiamiento.

Aun cuando, en general, las leyes estaduais y municipales presentan un contenido similar y alineado al de la ley federal, se observa una mayor variación de contenido en las leyes estaduais de OS que en las municipales, en cuanto a su comparación con la ley federal. Algunas leyes estaduais y municipales de OS y OSCIP, al introducir particularidades o innovaciones, se distanciaron de las características principales de los modelos de asociación instituidos por el Gobierno Federal, aun cuando mantuvieron la denominación. Hay casos en que los entes estaduais y municipales optaron por establecer modelos “híbridos” de asociación, integrando características de las OS y las OSCIP. Tal es el caso de la Ley de OSCIP del Estado de Minas Gerais, que utiliza el contrato de gestión como instrumento para el fomento y la asociación, pero adopta reglas de la legislación federal sobre las OSCIP.

Algunas leyes estaduais y municipales de OS no contemplaron aspectos esenciales que demarcan el modelo de asociación en la ley federal, que lo distingue de otros tipos de asociaciones entre el Estado y entidades civiles sin fines de lucro, inclusive del modelo de OSCIP. Entre esos aspectos esenciales, pueden ser mencionados: la exigencia previa de modificaciones estatutarias de la entidad a ser calificada para prever la participación del Poder Público en su Consejo de Administración; el modelo de gobernanza corporativa con participación mayoritaria de representación del Poder Público y de la sociedad civil; la renuncia de los asociados al patrimonio de la entidad calificada en caso de su extinción o descalificación; la exigencia de manifestación positiva de la autoridad del Poder Público responsable del área de actividad de la entidad a ser calificada respecto a la pertinencia y la necesidad de la medida; y la formalización de la calificación por acto del jefe del Poder Ejecutivo. Fueron identificados modelos estaduais y municipales de OS que no tienen representantes del Poder Público

en el Consejo de Administración y casos en que no existe siquiera Consejo de Administración. También fueron identificadas leyes que no tienen permiso para la cesión de servidores o de bienes públicos.

Existen variaciones en los modelos estatales de OSCIP, comparados con el federal, en relación con la autorización de la cesión de servidores públicos para el ejercicio de actividades en la entidad y con la previsión de un Consejo de Administración.

Las leyes de OS, en su gran mayoría, poseen dispositivos similares en cuanto a: áreas de actuación de las entidades; requisitos para la calificación; composición y atribuciones del consejo de administración; caracterización del contrato de gestión; fiscalización de la ejecución del contrato de gestión; caracterización de los recursos públicos destinados a las entidades; y el proceso de descalificación de las entidades.

En lo que se refiere al sector de actuación, la mayor parte de las leyes estatales de OS han definido las siguientes áreas como pasibles de calificación: educación (73% de las leyes), investigación científica (67%), desarrollo tecnológico (67%), protección y preservación del medio ambiente (60%), cultura (60%), salud (73%) y promoción y asistencia social (53%). La promoción y asistencia social, así como las áreas de trabajo, de educación profesional, de desarrollo institucional, de defensa del consumidor y de turismo han sido incorporadas en algunas leyes, aun cuando están ausentes en la ley federal.

En relación con los aspectos definidores del modelo OS, dispuesto en la ley federal, el análisis comparado de las leyes estatales detectó lo siguiente: el 87% de las leyes estatales contemplan la existencia de un Consejo de Administración en la entidad calificada, como órgano de decisión superior, con la excepción de Espírito Santo y Mato Grosso; el 67% de las leyes estatales prevén la participación de representantes del Poder Público en los Consejos de Administración de las OS, con la excepción del DF, ES, MT, SC, SE y SP; todas las leyes estatales prevén el fomento del Poder Público a las actividades de la entidad calificada como OS y la suscripción de contratos de gestión; el 87% de las leyes prevén la necesidad de manifestación positiva previa de la administración pública para la calificación como organización social; todas las leyes incluyen un dispositivo que obliga a la entidad civil calificada sin fines de lucro a renunciar a su patrimonio en favor de otra OS o del Poder Público en caso de descalificación o extinción; la cesión de servidores públicos para que ejerzan actividades en la OS está autorizada en la ley federal y en las leyes estatales de Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Santa Catarina.

Entre las especificidades presentes en las leyes estatales de organización social, se destacan las siguientes: previsión de la existencia de un consejo fiscal en la entidad calificada (en los estados de Bahia, Ceará, Santa Catarina y Sergipe); restricción a la participación, en el Consejo de Administración, de miembros que sean parientes, hasta el tercer grado, del gobernador, vicegobernador, secretarios de estado y dirigentes de OS (en el Distrito Federal y en São Paulo); exigencia de comprobación, por parte de la organización social, de experiencia y capacidad de ejecución para desarrollar las actividades a ser fomentadas (en São Paulo); previsión de publicación de anuncio para la convocatoria pública, con la descripción de la especificación técnica del servicio a ser desarrollado por medio de contrato de gestión, y del proyecto técnico que debe ser presentado para su evaluación (en los estados de Bahia, Espírito Santo, Rio Grande do Norte y São Paulo); y previsión de la intervención del estado en los servicios autorizados, en la hipótesis de riesgo en cuanto al cumplimiento del contrato de gestión (en Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pará, Piauí y Santa Catarina).

La comparación entre las leyes federal, estatales y municipales acerca de las OSCIP evidenció la existencia de algunos criterios en común, pasibles de ser comparados, tales como: qué tipos de personas jurídicas pueden calificar y las que no; los fines que las entidades deben buscar; las exigencias estatutarias a las que las entidades deben someterse; la caracterización del Acuerdo de Asociación y sus cláusulas esenciales; y el fomento a las actividades de interés público, entre otros.

Entre las principales especificidades de las leyes estatales y municipales de OSCIP, se pueden listar las siguientes: las entidades que pueden ser calificadas como OSCIP deben ser personas jurídicas

de derecho privado, constituidas desde por lo menos dos años antes de la calificación, caso de las leyes de Ouro Branco (MG), Ipatinga (MG) y Almirante Tamandaré (PR); la ley municipal de Barra do Choça (BA) dispone que pueden ser calificadas las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro que ya hayan sido calificadas por el Ministerio da Justicia, a la luz de la ley federal; y las leyes de Minas Gerais, Rio Grande do Sul y del municipio de Ouro Branco (MG) excluyen las organizaciones sociales de la posibilidad de ser calificadas como OSCIP.

Entre las principales convergencias de las leyes se pueden señalar las siguientes: todas las leyes estatales y municipales exigen que la entidad disponga de un consejo fiscal a los efectos de su calificación; las leyes estatales y municipales no exigen la existencia de un Consejo de Administración como órgano de deliberación superior y de dirección como requisito para su calificación, con la excepción del Estado de Acre; la previsión de que el fomento del Poder Público a las actividades de la OSCIP sea formalizado por el instrumento del Acuerdo de Asociación [*Termo de Parceria*] y que los recursos transferidos a la entidad se destinen al cumplimiento de los acuerdos negociados mediante ese instrumento, en los casos de Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ouro Branco (MG), Ipatinga (MG) y Almirante Tamandaré (PR); la autorización para la cesión de servidores públicos, con cargo a la entidad de origen, a los efectos de ejercer actividades en la OSCIP, en los casos de los estados de Acre, Minas Gerais, Ouro Branco (MG), Ipatinga (MG) y Almirante Tamandaré (PR).

6. Consideraciones finales

Además de los datos descriptivos obtenidos, la investigación de campo reveló información cualitativa sobre los modelos, su difusión en las tres esferas y la percepción de los modelos por parte de gobiernos estatales y alcaldías.

En relación con la percepción y el conocimiento acerca de los modelos de asociación Estado-sociedad civil organizada, el presente levantamiento identificó la existencia de una diversidad de opiniones y visiones entre los servidores y dirigentes públicos entrevistados en los estados y municipios. Pueden citarse, como ejemplo, las divergencias en torno a la necesidad de los estados o municipios de tener que promulgar leyes propias para que puedan calificar entidades como OS u OSCIP, o de mantener con ellas relaciones de asociación. Hubo quienes defendieron la necesidad de legislación propia y la mantención de catastros específicos, descentralizados. Otros sostuvieron que, por lo menos en el modelo de las OSCIP, el proceso de calificación debiese sólo darse en el ámbito federal, manteniendo un catastro central y nacional, aun cuando las asociaciones con las entidades calificadas pudieran ser firmadas por los gobiernos estatales y municipales, sin necesidad de recurrir a la ley federal.

Se verificó que en la esfera del gobierno municipal es más común el uso de los instrumentos de convenios para viabilizar el fomento y las subvenciones, siendo menos utilizados los contratos de gestión y los acuerdos de asociación en las relaciones con entidades civiles sin fines de lucro, aun cuando estas hayan sido calificadas como OS y OSCIP. Se registra que este fenómeno también ocurre en el gobierno federal en las relaciones entre Poder Público y las entidades calificadas como OSCIP.

Dado que cualquier entidad sin fines de lucro puede firmar convenios con una alcaldía y no existe percepción clara de las ventajas de las formas de relacionamiento vía acuerdo de asociación o contrato de gestión, generalmente no existe el cuidado de rastrear la calificación de la entidad como OS u OSCIP y esta información acaba perdiéndose en medio de los convenios firmados con la alcaldía.

Las entidades civiles sin fines de lucro presentes en los municipios detentan, usualmente, sólo el título de utilidad pública, que es el modelo más difundido en aquella esfera, o están inscritas en el Consejo Municipal de Asistencia Social. Es común ser confundido el término “Organización Social” con entidades sin fines de lucro en general.

Aun cuando el presente levantamiento haya identificado la existencia de legislación propia de OS en un número significativo de estados (56% de ellos), y que existen, por lo menos, 112 OS calificadas por ellos, fueron registrados apenas 28 contratos de gestión suscritos con estas entidades, de los cuales

el 78% de ellos se concentra en los estados de Bahia, Pará y São Paulo. Aparentemente, sólo en estos tres estados el modelo de asociación está bien difundido.

Respecto a los municipios, solamente el gobierno municipal de São Paulo presentó un número significativo de OS con contratos de gestión firmados con el Poder Público (15 contratos), lo que demuestra que, en general, aún no existe en el país una difusión significativa del modelo.

En el Gobierno Federal, responsable de la concepción del modelo de asociación, fueron calificadas como OS, en once años, sólo siete entidades, con la posterior descalificación de una de ellas, la Bioamazônia. Desde 2002, cuando fue calificado el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos, no hubo ninguna otra calificación como OS.

En lo que concierne al modelo OSCIP, de igual forma, se verifica un bajo aprovechamiento de los recursos y beneficios de los acuerdos de asociación por los gobiernos de las tres esferas. En el gobierno federal se registraron 73 Acuerdos de Asociación firmados, que corresponde al establecimiento de asociaciones con el 1,5% de las entidades calificadas como OSCIP, siendo la mayoría de ellas en las áreas asistencial (30%) y de defensa ambiental (21%).

Fuera de la esfera federal, se verificó que ocho estados y diez municipios tienen legislación propia. Aun cuando los estados y municipios están distribuidos por todas las regiones del país y que predomina la comprensión de que en la actualidad les es posible también a los gobiernos subnacionales suscribir acuerdos de asociación con OSCIP calificadas por el gobierno federal, se identificó un bajo número de acuerdos firmados: sólo 15 entre los gobiernos estatales y ninguno en los gobiernos municipales, lo que sugiere que aún no se ha realizado la consolidación del modelo en el país.

En cuanto al servicio social autónomo, es importante explicitar que la creación de entidades con las características del Sistema "S" se restringió al Poder Ejecutivo Federal. Estados y municipios han instituido los SSA bajo el modelo de prestación de servicios sociales, que no contempla que funcionen con recursos parafiscales, lo que parece ser una tendencia en los últimos años -entre las 17 entidades identificadas que tienen características de este tipo de SSA, seis de ellas fueron creadas en los últimos cinco años.

La información y los análisis realizados en el ámbito de este estudio permiten extraer algunas conclusiones respecto de los modelos de OS y OSCIP. En primer lugar, la suspensión del proceso de calificación de OS por el gobierno federal, en función de la Acción Directa de Inconstitucionalidad presentada ante el Supremo Tribunal Federal, no contuvo el establecimiento del modelo legal por parte de los estados y municipios, ya que hubo la promulgación anual de por lo menos una ley estadual o municipal desde que fue aprobada la ley federal en 1998. Sin embargo, la efectiva implantación del modelo de asociación no avanzó significativamente en los estados y municipios.

Se verificó el mismo fenómeno en relación con la promulgación de leyes de OSCIP: en el período entre 1998 y 2008, por lo menos una ley fue promulgada en cada año por estados y municipios.

Aun cuando haya un número significativo de entidades civiles sin fines de lucro a las que se les habilitó la titulación como OSCIP, cuyo único y exclusivo objetivo era el de crear condiciones para que esas entidades pudieran establecer relaciones con el Poder Público por medio de Acuerdos de Asociación, el modelo no está difundido de forma significativa dentro del Poder Ejecutivo Federal, Estadual ni Municipal.

Finalmente, en cuanto al contenido de las leyes, se verificó que el papel inductor y de estructuración del gobierno federal en la adopción de nuevos modelos organizativos y de asociación con la sociedad civil no impidió la adecuación de estos modelos a las especificidades regionales y locales por parte de los entes subnacionales.

ANEXO

Cuadro síntesis I
Cantidad de legislaciones sobre SSA, OS y OSCIP

Esfera	OS	OSCIP	SSA
Federal	1	1	12
Estadual	15*	8	5
Municipal	42	9	2
Total	58	18	19

* Incluye el Distrito Federal.
Fuente: elaboración propia.

Cuadro síntesis II
N° de SSA instituidos y de OS y OSCIP calificadas por los gobiernos federal, estatales y municipales

Esfera	SSA	OS	OSCIP
Federal	12	6	4.856
Estadual	5	112	167
Municipal	2	52	27
Total	19	170	5.050

Fuente: elaboración propia.

Cuadro síntesis III
N° de OS y de OSCIP calificadas por los gobiernos federal, estatales y municipales con contratos de gestión firmados

Esfera	OS Calificadas	OS con contrato de gestión	OSCIP calificadas	OSCIP con Acuerdos de Asociación
Federal	6	6	4.856	73
Estadual	112	28	167	15
Municipal	52	15	27	0
Total	170	49	5.050	88
29% del total			1,7% del total	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro síntesis IV
Comparativo entre las leyes federal y las estatales de OS

Ente	Consejo de Administración (CA)	Representación del Poder Público en el CA	Necesidad de manifestación positiva de la administración para la calificación	Incorporación del patrimonio a otra OS o al Poder Público, ante su extinción o descalificación
Unión (Federal)	sí	sí	sí	sí
Amapá	sí	sí	no	sí
Bahia	sí	sí	sí	sí
Ceará	sí	sí	sí	sí
Distrito Federal	sí	no	sí	sí
Espírito Santo	no	no	sí	sí
Goiás	sí	sí	no	sí
Maranhão	sí	sí	sí	sí
Mato Grosso	no	no	sí	sí
Pará	sí	sí	sí	sí
Pernambuco	sí	sí	no	sí
Piauí	sí	sí	sí	
Rio Grande do Norte	sí	sí	sí	sí
Santa Catarina	sí	no	sí	sí
São Paulo	sí	no	sí	sí
Sergipe	sí	no	sí	sí

Fuente: elaboración propia.

Notas

¹ [N. del T.: con esta denominación fue conocido el gobierno de Getulio Vargas en Brasil entre 1937 y 1945].

² Conforme al art. 240 de la Constitución Federal: “Quedan a salvo de lo dispuesto en el art. 195 las actuales contribuciones obligatorias de los empleadores sobre la nómina salarial, destinadas a las entidades privadas de servicio social y de formación profesional vinculadas al sistema sindical”.

³ OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (2000), “A Ley 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor”, Conselho da Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República, septiembre.

⁴ Una Acción Directa de Inconstitucionalidad, ADIN, presentada ante el Supremo Tribunal Federal no impidió la propagación del modelo legal en los estados y municipios, como se ve en la promulgación anual de por lo menos una ley estadual o municipal desde 1998. Aunque el mérito de tal acción no ha sido juzgado, y no se haya dictado un mandamiento de suspensión, el Poder Ejecutivo federal se ha abstenido de nuevas calificaciones.