### Nº 49, Febrero 2011

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

Mauricio García Mejía

Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana

» resumen » abstract » texto completo

Guillermo F. F. Schweinheim

¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración

» resumen » abstract » texto completo

Juan Carlos Cortázar Velarde

Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos

» resumen » abstract » texto completo

Rodrigo Egaña Baraona

La construcción de políticas públicas en tiempos de crisis

» resumen » abstract » texto completo

Eloísa Del Pino y José M. Díaz Pulido

Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos

» resumen » abstract » texto completo

Mila Gascó Hernández

Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?

» resumen » abstract » texto completo

Antonia González Salcedo

Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki

» resumen » abstract » texto completo



# Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana\*

#### Mauricio García Mejía

Este documento presenta la metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana elaborada por un equipo de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, que parte de la correlación entre la seguridad ciudadana y la corrupción, y se basa en el análisis de la cadena de valor. Si bien el enfoque general de la metodología puede ser aplicable para otro tipo de programas, su objetivo es realizar una aproximación metodológica para la gestión de riesgos de corrupción, específicamente en programas de seguridad ciudadana. Esta metodología puede ser complementada con la aplicación de otras metodologías de diagnóstico de corrupción, que ofrecen una evaluación "macro" sobre la percepción o situación de la corrupción en cada país, como se describe más adelante.

#### 1. Antecedentes

Existe consenso en que la inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas que enfrentan América Latina y el Caribe. Es un serio desafío para la gobernabilidad y el desarrollo económico y social de la región. Son muchas las formas a través de las cuales la violencia amenaza el bienestar de los ciudadanos, en particular a la población más pobre, además de inhibir la inversión, el comercio y la actividad productiva. Erosiona también la confianza en las instituciones, especialmente en aquellas encargadas de velar por los derechos y deberes de los individuos. Estos factores, entre otros, restan competitividad a la región (BID, 2009a).

América Latina y el Caribe es la segunda región más violenta del mundo, reportando las tasas de homicidio más altas del planeta después del África Subsahariana (BID, 2009a). La pobreza, el narcotráfico y la debilidad institucional hacen particularmente vulnerable a la región frente a este fenómeno. El reconocimiento de la severidad de esta problemática por parte de la comunidad internacional hace que sean cada vez más frecuentes los programas y políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementan.

Pese a la relevancia del tema, las respuestas de los Estados al problema no han sido siempre efectivas; por el contrario, en algunos casos las políticas de "mano dura" han exacerbado el problema, incrementando la violencia y restando credibilidad al Estado. En los países donde se han implementado estas políticas, han dado lugar a violaciones de derechos humanos y a mayor corrupción en las fuerzas de seguridad, por lo que es necesario un nuevo enfoque para resolver el problema de la inseguridad. En este sentido, el BID (2009a) ha identificado diez lecciones aprendidas en el desarrollo de programas y proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia: (i) no existen fórmulas únicas de intervención en los países; (ii) los sistemas confiables de información son un eje central para la formulación de políticas públicas; (iii) el liderazgo y la coordinación interinstitucional son imprescindibles; (iv) un servicio civil profesional y permanente para la seguridad ciudadana es

Recibido: 05-11-2010. Aceptado: 04-01-2011.

<sup>\*</sup> Versión revisada del documento presentado 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. Ha sido preparado a partir de la metodología elaborada por un equipo de trabajo conformado por Ana Inés Basco, Gustavo Beliz, Jorge Srur, Karelia Villa y Mauricio García Mejía, bajo la coordinación de Paloma Baena, de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo, con el aporte técnico de Gino Costa. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y del equipo, y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

indispensable; (v) se debe procurar jerarquizar los problemas y focalizar la acción; (vi) las victorias tempranas son necesarias; (vii) los gobiernos locales son agentes claves; (viii) es deseable la realización de diagnósticos comprehensivos institucionales de las entidades de seguridad; (ix) las asociaciones y la participación de la comunidad son fundamentales para garantizar transparencia; y (x) se debe continuar progresando en implantar mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones.

#### 2. Corrupción y seguridad ciudadana

La inseguridad ciudadana está altamente vinculada con la corrupción; se retroalimentan. Esta vinculación entre inseguridad ciudadana y corrupción se manifiesta de diferentes formas, por lo que es necesario contar con herramientas metodológicas que permitan un claro entendimiento del problema para poder desarrollar medidas integrales de respuesta a este riesgo.

Se entiende por seguridad ciudadana la "situación de tranquilidad social que permite a todas las personas tener la expectativa razonable de que pueden ejercer libremente sus derechos individuales y colectivos, sin temor a verse expuestas a hechos de violencia originados en actos individuales o sociales" (Arias, 2009).

Este es un concepto distinto al de seguridad pública, que está más vinculada al mantenimiento del orden público. Es diferente porque comprende elementos de "seguridad subjetiva" o "temor al delito", que les son propios a la seguridad ciudadana. Esta diferencia es significativa ya que tiene consecuencias importantes en la identificación de los procesos y, por tanto, de los riesgos y las acciones de respuesta a los mismos.

Si bien no existe una definición generalmente aceptada para el concepto de corrupción, se entiende por práctica corruptiva el acto de ofrecer, dar, recibir o solicitar, de manera directa o indirecta, cualquier cosa de valor para influir las acciones de otra parte (BID, 2006). Asimismo, la corrupción comprende actos indebidos cometidos por funcionarios en beneficio personal o de terceros, por iniciativa propia o a petición de otros. Entre los actos de corrupción figuran, entre otros, la solicitud, pago o aceptación de soborno o gratificaciones y comisiones ilícitas, la extorsión, el uso indebido de información o bienes, y el tráfico de influencias (BID, 2001).

La corrupción también puede ser entendida como aquellas conductas que se desvían de los deberes formales de una función pública por beneficios particulares (para sí, familiares cercanos, camarilla), pecuniarios, o ganancias de estatus; o violan las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia para beneficio privado. Esto incluye conductas tales como el soborno (uso de recompensas para cambiar las decisiones de una persona); el nepotismo (concesión de apoyo por una relación estrecha en lugar del mérito) y la malversación (uso ilegal de recursos públicos para fines privados) (Nye, 1989).

Las manifestaciones de la corrupción son muy diversas en las organizaciones públicas. Además, la definición de lo que es "corrupto" puede tener matices importantes dependiendo de cada sociedad. Quizás la característica central de la corrupción, en la mayoría de los casos, sea la influencia indebida en la conducta de una persona en una posición de decisión.

Hoy en día existe evidencia de que la corrupción afecta de manera negativa no solo el desarrollo económico, sino también la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político, la viabilidad del Estado y el grado de criminalidad. Es decir, afecta la gobernabilidad democrática<sup>1</sup>. El consenso entre los expertos es que cualquier beneficio que pueda tener la corrupción es contrarrestado con creces por sus severos efectos negativos (BID, 2009b). Por lo tanto, la corrupción es un riesgo que puede afectar a los programas y políticas públicas de seguridad ciudadana.

En este sentido, se entiende por *riesgo* un evento o condición incierta que, si se produce, tiene efectos positivos o negativos en los objetivos del proyecto (PMI, 2008); y por *programa*, un grupo de proyectos relacionados cuya gestión se realiza de manera coordinada para obtener beneficios y control, que no se obtendrían si se gestionaran en forma individual (PMI, 2008). Se entiende por *política pública* a la respuesta estructurada de un Estado a una demanda o necesidad social; las políticas son

estrategias para la acción pública que normalmente son plasmadas en normas y ejecutadas a través de entidades públicas. Estas políticas pueden tener alcance nacional, regional o local (García, 2007).

La evidencia recopilada por diversas investigaciones nos demuestra que en varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas (CIDH, 2009). En este sentido, la corrupción de funcionarios públicos con frecuencia es un producto de la delincuencia organizada. Los individuos que participan en actividades ilícitas graves y rentables (estén o no relacionadas con el contrabando de esculturas antiguas, materiales nucleares, drogas, migrantes ilegales o prostitución) invariablemente cuentan, en algún momento, con el apoyo de funcionarios públicos corruptos. La corrupción es necesaria para que la delincuencia organizada pueda funcionar (Savona, 2006: 48).

Esta relación entre corrupción y seguridad es tan estrecha que, incluso, se afirma que la capacidad de los grupos delictivos organizados para crecer depende en gran medida de las relaciones que establezcan con funcionarios corruptos. La mayoría de los grupos delictivos organizados deben el enorme éxito de sus empresas ilícitas a su capacidad para corromper a funcionarios públicos (Savona, 2006: 48).

La influencia de la corrupción en las entidades participantes de la seguridad ciudadana tiene distintas manifestaciones dependiendo del actor de que se trate. En el caso de la policía, son tres los principales niveles de corrupción. El primero corresponde al área administrativa e incluye los oscuros manejos de recursos humanos y económicos que se realizan en la institución a través de ascensos, destinos, recaudaciones, compras, etc.; el segundo foco de corrupción es el nivel operativo, aquel donde la policía mantiene una estrecha relación con la sociedad a través de su trabajo cotidiano en la prestación de servicios y donde determinadas unidades policiales tienen un amplio margen de maniobra para protagonizar actos de corrupción; el tercer escenario de la corrupción policial es el ámbito político que, por su envergadura, es el que más controversia ha despertado porque incluye, en la relación policía-gobierno, el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y lealtad policial (Quintana ...[et al], 2003: 207).

Existen cuatro elementos que contribuyen a crear oportunidades para la corrupción, a saber, la existencia de un poder monopólico, una alta tasa de discrecionalidad de quien lo ostenta, la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. Esto ha quedado graficado en la siguiente fórmula: corrupción = monopolio + discreción – responsabilidad (integridad, transparencia y rendición de cuentas) (Klitgaard: 1996).

En el mismo sentido, Echebarría (2007) sostiene que tres son los factores que determinan la naturaleza y la envergadura de la corrupción. Primero, la extensión de las "zonas grises", entendidas como espacios de amplia discrecionalidad, sin transparencia ni supervisión. Mientras más extensas y numerosas sean estas zonas, mayor podrá ser la corrupción. Segundo, las características del control disuasorio sobre los hechos de corrupción, en especial en lo referido a los costos, sobre todo sanciones, que impone a quienes incurran en ella. Tercero, los incentivos que tienen los funcionarios públicos para actuar con probidad. De ello se deriva la necesidad de reducir al mínimo las "zonas grises"; de elevar los riesgos a la exposición, es decir, la posibilidad de ser descubierto; y de contar con una adecuada estructura de incentivos y compensaciones en la administración pública.

#### 3. Metodologías para la medición de la corrupción

Existen tres grandes tipos de indicadores para medir la corrupción: las encuestas de opinión pública, las encuestas a instituciones especializadas o expertos, y los diagnósticos institucionales (Transparency International y PNUD, 2006). Durante los últimos años ha habido una profusión de instrumentos de medición de la corrupción, tanto a nivel de países como transnacional. La más destacada encuesta de opinión pública que se hace en el plano internacional es el Barómetro Global de la Corrupción, de Transparency International. En su sexta encuesta, correspondiente al año 2009, se evalúa en qué grado se percibe a las instituciones y los servicios públicos clave (policías, sistemas de justicia,

administración pública, Poder Legislativo, medios de comunicación y empresas privadas) como corruptos, mide la opinión de los ciudadanos sobre las iniciativas del gobierno contra la corrupción, y ese año, por primera vez, incluyó preguntas indagatorias sobre el nivel de captura del Estado y la predisposición de las personas a pagar una cantidad adicional a las empresas con conducta transparente (Transparency International, 2009b). Esta encuesta, realizada en 69 países, permite la comparación de resultados entre ellos.

En América Latina, el Latinobarómetro realiza encuestas anuales para medir la percepción ciudadana sobre la democracia y otros asuntos de interés público. Durante los últimos años ha venido midiendo la corrupción, como un indicador de desempeño de la democracia, con base en dos preguntas fundamentales, a saber, si el encuestado considera que hay progresos en la lucha contra la corrupción, y si él o ella, o alguien de su familia, ha sabido de un hecho de corrupción el último año (Latinobarómetro, 2009). Al igual que el Barómetro Global, tiene la ventaja de permitir la comparación de resultados entre los países de la región.

Estas encuestas de opinión pública son complementadas con otras que recogen la opinión de especialistas y empresarios. La más destacada entre ellas es el Índice de Percepción de Corrupción que realiza Transparency International a partir de datos de 13 fuentes de 10 instituciones. Todas ellas miden el alcance general de la corrupción en el sector público y político, y ofrecen una clasificación por países con base en una calificación de cero a diez, donde esta última significa la ausencia de corrupción (Transparency International, 2009a). Transparency International también construye cada año el Índice de Fuentes de Soborno, basado en la opinión de los empresarios sobre el potencial de soborno transnacional de las principales exportadoras de bienes y de capital (Transparency International, 2008).

Las encuestas de clima de inversión, desarrolladas recientemente por el Banco Mundial, recogen la opinión de los empresarios, sean estos grandes, medianos o pequeños, y permiten identificar las áreas o sectores especialmente vulnerables a la corrupción, por lo menos en lo referido al desarrollo del sector privado. Una variante de esta metodología son las encuestas ciudadanas que se realizan para medir los niveles de satisfacción con los servicios públicos, las que se pueden aplicar en ciudades, provincias, regiones o países (Campos y Pradhan, 2007).

El Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, que se viene aplicando desde el año 1996, es una de las metodologías más antiguas en uso, que combina encuestas de percepción ciudadana y de agencias especializadas. Incluye seis categorías principales, una de las cuales es el control de la corrupción. Los indicadores se construyen con base en 35 fuentes de información distintas, pertenecientes a 33 instituciones. Actualmente, cubre a 212 países (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009).

En lo que se refiere a diagnósticos institucionales de la corrupción, existe una gran variedad de metodologías. Aquí se mencionan dos: el Índice de Integridad Pública, de Global Integrity, que es, quizá, la herramienta más completa y sofisticada para medir las fortalezas y debilidades institucionales de los países para enfrentar la corrupción (no es en sí mismo un instrumento de medición de la corrupción, sino de la arquitectura institucional para enfrentarla); y la metodología de la cadena de valor, que se aplica en este caso a la seguridad ciudadana.

Todas estas metodologías han contribuido a mejorar el conocimiento sobre los problemas de corrupción, y alertar y movilizar a la opinión pública y a las autoridades sobre los desafíos. Sin embargo, las metodologías que se basan en encuestas adolecen de dos problemas. Primero, están referidas a percepciones. Segundo, las percepciones suelen ser lentas en dar cuenta de los cambios operados por los esfuerzos para superar la corrupción. Tercero, con frecuencia, carecen del detalle necesario para iluminar las acciones de política pública. El diagnóstico institucional se desarrolla, precisamente, para subsanar esas deficiencias, pues, a partir de una arquitectura institucional ideal, busca, por un lado, contribuir al diagnóstico acerca de dónde se encuentran los países en su capacidad para enfrentar la corrupción y, por el otro, llama la atención y alienta a los países sobre las medidas necesarias a adoptar. Mientras que el Índice de Integridad Pública tiene por objeto hacer el diagnóstico

institucional a nivel nacional, la cadena de valor persigue no solo identificar las principales vulnerabilidades en el ámbito sectorial, sino las respuestas institucionales necesarias. Una virtud adicional de esta última metodología es que contribuye a identificar la manera cómo la corrupción afecta la provisión de uno o varios servicios públicos a los ciudadanos.

#### 4. Cadena de valor de la seguridad ciudadana

El concepto de cadena de valor consiste en la identificación de los principales procesos que aportan más a la generación de valor en una organización o programa, de manera que al revisarse todos los principales procesos de manera integral, es posible perfeccionar su desempeño. En este caso particular, se utiliza para diagnosticar los riesgos de corrupción a lo largo de las etapas necesarias para la provisión del servicio de seguridad ciudadana, e identificar medidas prácticas que permitan reducir su incidencia.

La cadena de valor de una organización o programa gubernamental constituye una forma alterna de visualización. Mientras que en el modelo tradicional las diversas actividades que la institución ejecuta se agrupan de acuerdo con su naturaleza (contables, comerciales, técnicas, etc.), en el modelo de procesos estas mismas actividades se reagrupan en función de su papel en la creación de valor. Se dividen en dos tipos: actividades primarias o críticas, que son las que contribuyen directamente a la creación de valor, y actividades administrativas o de soporte, que son aquellas que sustentan el desarrollo de las actividades primarias.

Para diseñar la cadena de valor de los programas de seguridad ciudadana se han identificado las diversas tareas que se deben ejecutar en cada uno de sus estamentos para el cabal cumplimiento de los objetivos, funciones y restricciones. Estas tareas se han desagregado en dos niveles, denominados macroprocesos y subprocesos. Cada uno de los subprocesos está dividido en actividades, pero para fines de este documento solo se desarrollan los procesos y se mencionan algunas actividades como referencia. Para la correcta identificación y desagregación de las tareas se ha aplicado la vasta experiencia del BID, que constituye una forma indirecta de *benchmarking*, y se ha empleado la técnica de la cadena de valor de Michael Porter (1996), universalmente reconocida como una herramienta muy eficaz para dicho fin. En primer término, se identifican nueve macroprocesos, que constituyen los grandes pasos que las instituciones ejecutan para el logro de la misión de un programa de seguridad ciudadana. Luego, aplicando el modelo de la cadena de valor, se procede a identificar los subprocesos. Se entiende un proceso como un grupo de actividades de diversa índole que en conjunto conducen al logro de un resultado perfectamente identificable y mensurable, el cual constituye generación de valor. A continuación se establece la relación entre macroprocesos y procesos, creando una estructura de dos niveles.

Los macroprocesos críticos de la cadena de valor de la seguridad ciudadana son: (i) desarrollar políticas de seguridad; (ii) prevenir la violencia; (iii) controlar y sancionar; (iv) rehabilitar y reinsertar a la sociedad; y (v) supervisar y evaluar las políticas.

Cada uno de estos macroprocesos está compuesto de diferentes subprocesos, que se detallan seguidamente. El resumen de la cadena de valor puede apreciarse en la Tabla 1.

Tabla 1
CADENA DE VALOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

	Infra	estructura de la organiz	ación	
• Liderar el desarrollo de actividades.	<ul> <li>Fortalecer capacidad de coordinación interinstitucional.</li> </ul>	• Modernizar estructuras y procesos de trabajo.	• Desarrollar planes institucionales.	• Asegurar y controlar recursos financieros.
		Desarrollar tecnología		
<ul> <li>Identificar necesidade información.</li> </ul>	es de • Desa	arrollar sistemas de inform	ación. • Analizar info	ormación.
	G	estionar recursos humar	108	
• Definir plan de RR.HH.	<ul><li>Diseñar perfiles.</li><li>Reclutar personal.</li></ul>	<ul><li>Seleccionar personal.</li><li>Desarrollar personal.</li></ul>	<ul><li>Capacitar personal.</li><li>Evaluar personal.</li></ul>	<ul> <li>Recompensar personal.</li> </ul>
		Gestionar abastecimient	0	
Planear adquisiciones y contrataciones.	Contratar servicios de terceros.	Supervisar servicios de terceros.	Adquirir bienes.	<ul><li> Distribuir bienes.</li><li> Mantener bienes.</li></ul>
Desarrollar políticas de seguridad	Prevenir la violencia	Controlar y sancionar	Rehabilitar y reinsertar a la sociedad	Supervisar y evaluar políticas
<ul> <li>Incorporar tema en la agenda pública.</li> <li>Analizar requerimientos.</li> <li>Movilizar recursos.</li> <li>Aprobar normativa.</li> </ul>	<ul> <li>Mejorar la interacción social en las comunidades.</li> <li>Prevenir violencia doméstica, sexual y de género.</li> <li>Prevenir violencia juvenil.</li> <li>Prevenir factores situacionales.</li> <li>Prevenir criminalidad organizada.</li> </ul>	<ul> <li>Mantener seguridad pública.</li> <li>Procesar denuncias.</li> <li>Ejercer acción penal.</li> <li>Juzgar causas.</li> <li>Proveer defensa judicial.</li> <li>Controlar fronteras.</li> </ul>	Atender víctimas.     Rehabilitar a privados de libertad.	<ul> <li>Monitorear ejecución de programas.</li> <li>Evaluar impacto.</li> <li>Rendir cuentas.</li> <li>Controlar ejecución.</li> </ul>

#### 4.1 Macroprocesos críticos

#### Desarrollar políticas de seguridad

- a) Descripción: articular la respuesta pública a las demandas y necesidades sociales de seguridad ciudadana.
  - b) Producto: política pública de seguridad ciudadana y plan de acción desarrollado.
  - c) Subprocesos:
- *Incorporar tema en la agenda pública*. Generar conciencia en la sociedad y en los tomadores de decisión sobre la relevancia del problema de la seguridad ciudadana y la necesidad de desarrollar acciones de respuesta.
- *Analizar requerimientos*. Analizar técnicamente las características de los problemas de la seguridad ciudadana y la respuesta más efectiva para su solución.
- *Movilizar recursos*. Identificar y gestionar recursos para apoyar la implementación de la política.
- *Aprobar normativa*. Desarrollar y aprobar las normas requeridas en la política de seguridad ciudadana, según los procedimientos establecidos para la jerarquía de la norma correspondiente.
- d) Actores principales: Congreso, ministerios de Gobernación y Justicia, Ministerio de Hacienda, gobiernos subnacionales, ONG.

#### Prevenir la violencia

- a) Descripción: contrarrestar los factores multidimensionales que aumentan los riesgos de criminalidad y victimización.
  - b) Producto: estrategias integrales que inciden en los distintos factores de riesgo implementadas.
  - c) Subprocesos:
- *Mejorar la interacción social en las comunidades*. Diseñar y ejecutar estrategias de educación y sensibilización en valores éticos y cultura ciudadana; valoración de la diversidad (étnica, cultural, religiosa, política, etc.) y la igualdad de género; resolución de conflictos y convivencia pacífica; involucramiento y participación comunitaria; mejoramiento de los mecanismos de participación comunitaria; apoyo para la conformación de redes de relaciones y organizaciones de la propia comunidad; fortalecimiento de los vínculos entre la comunidad y las instituciones estatales; financiamiento de obras comunitarias menores de infraestructura para la prevención, priorizadas por la propia comunidad, entre otras. Planeación y gestión participativa de políticas mediante el fortalecimiento institucional de instancias de participación ciudadana, tales como foros comunitarios, mesas de enlace, consejos ciudadanos y demás mecanismos donde la sociedad civil pueda expresarse (BID, 2009a).
- Prevenir la violencia doméstica, sexual y de género. Diseñar y ejecutar estrategias de promoción de una educación en igualdad de género; sensibilización sobre riesgos e impactos de la violencia intrafamiliar y sexual y la trata; mejoramiento de la prevención, detección, investigación y manejo de casos por parte de operadores de la policía, justicia, asistencia social y salud; apoyo a iniciativas y servicios ofrecidos por la sociedad civil; mejoramiento de sistemas de registro de casos; fortalecimiento institucional de instancias de prestación de servicios de atención a víctimas, incluyendo la coordinación entre servicios de la red de atención; mejoramiento de la infraestructura de servicios de atención, incluyendo la creación de líneas de emergencia e inversión en casas de refugio; fortalecimiento del sistema para cumplimiento de medidas tutelares; atención integral de la víctima (legal, médica, psicológica, educacional y capacitación laboral), entre otras. Consejería y rehabilitación de perpetradores; recolección de información y análisis para determinar las características y condiciones en que se presenta la violencia intrafamiliar y sexual y/o la trata; y para el caso específico de trata, propuestas de reforma legislativa y formulación de políticas y estrategias multisectoriales para combatir y prevenir la trata; apoyo a la armonización legislativa y desarrollo de acuerdos y protocolos entre instituciones y entre países; y reparación a las víctimas (BID, 2009a).
- Prevenir la violencia juvenil. Diseñar y ejecutar estrategias de resolución de conflictos y prevención de la violencia escolar; nivelación y/o retención escolar; sensibilización de padres, alumnos y docentes en valores éticos y convivencia ciudadana, incluyendo los materiales didácticos; detección temprana de abusos y de riesgos asociados con el uso de drogas y alcohol u otras adicciones; formación y/o capacitación laboral y apoyo a emprendimientos productivos para la reinserción social; convivencia pacífica en el medio a través de actividades extracurriculares (formación personal, recreativas y culturales de diversa índole); técnicas alternativas de disciplina, mejora de capacidades sociales y cognitivas; integración y participación en la comunidad; infraestructura y programas deportivos, de integración social y cultural; generación de programas con el sector empresarial y control de venta de alcohol y porte de armas, entre otras (BID, 2009a).
- Prevenir factores situacionales. Diseñar y ejecutar estrategias integrales para mejorar la seguridad (mejoramiento de áreas públicas, accesos, veredas, parques y alumbrado), asegurando la participación comunitaria y del sector privado; analizando e implementando medidas legislativas reguladoras para reducir la violencia, tales como el control de venta de alcohol y porte de armas; e incorporando medidas preventivas en instancias de renovación urbana integral, programas de mejoramiento de barrios y recuperación de espacios públicos, áreas degradadas y centros históricos urbanos y emprendimientos de vivienda social; así como el fomento y fortalecimiento de mecanismos

de animación comunitaria para el desarrollo de planes de prevención situacional, tales como marchas exploratorias, talleres de diagnóstico y encuestas permanentes ciudadanas; entre otras (BID, 2009a).

- Prevenir la criminalidad organizada. Diseñar y ejecutar estrategias integrales para prevenir la irrupción de la delincuencia organizada, comprendiendo el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo de unidades de inteligencia financiera para evitar el lavado de activos; el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo para prevenir la trata de personas, incluyendo campañas de difusión y concientización; el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo de entidades a cargo de la seguridad portuaria, aeroportuaria, de aduanas y de zonas fronterizas; y la adopción de convenciones internacionales -con sus respectivos mecanismos de seguimiento- que fomenten la cooperación regional para abordar la delincuencia organizada transnacional (BID, 2009a).
- d) Actores principales: Policía; gobiernos subnacionales; ministerios sociales (Educación, Salud, Juventud); organizaciones de la sociedad civil (comités de prevención del delito, ONG, etc.).

#### **Controlar y sancionar**

- a) Descripción: asegurar el respeto de la ley y el orden público, proteger a las personas y bienes ante la amenaza de delitos, de ser el caso, aplicando las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de la ley.
  - b) Producto: infracciones a la ley penal sancionadas.
  - c) Subprocesos:
- *Mantener la seguridad pública*. Proteger a las personas y bienes ante amenazas de delitos y mantener el orden público.
- *Procesar denuncias*. Tomar conocimiento de actividades delictivas (sea producto de una denuncia o por investigación policial) e investigar los hechos mediante técnicas de investigación criminal, a fin de sustentar la formulación de denuncias penales por actividades criminales. Comprende desde la recepción de la denuncia hasta su puesta en conocimiento del Ministerio Público.
- *Ejercer acción penal*. Ejercer la acción penal pública ante la noticia de un hecho criminal hasta la condenatoria o el archivo de la causa.
- Juzgar causas. Aplicar el derecho a los casos particulares que se le someten a los tribunales de justicia.
- Proveer defensa judicial. Proveer o garantizar asistencia jurídica a personas envueltas en procesos judiciales penales o que se encuentran cumpliendo sentencias judiciales, para garantizar el respeto al debido proceso o la aplicación de las consecuencias jurídicas derivadas de la violación de una norma penal.
- Controlar fronteras. Controlar el tráfico de personas y bienes a través de las fronteras del país, evitando el ingreso o salida de personas de interés para la justicia o de personas o bienes relacionados con actividades del crimen organizado (tráfico de armas, drogas, personas).
- d) Actores principales: Policía; Ministerio Público; Poder Judicial, defensorías de oficio; migraciones, aduanas.

#### Rehabilitar y reinsertar a la sociedad

- a) Descripción: tratar y rehabilitar a la población reclusa o menores de edad que han infringido la ley (prevención terciaria) para su reinserción social, así como a las víctimas de delitos.
- b) Productos: probabilidad de reincidencia de los infractores de la ley reducida; derechos de las víctimas respetados.
  - c) Subprocesos:
- Atender víctimas. Proporcionar asesoría y asistencia jurídica, médica o psicológica a las víctimas directas e indirectas de delitos.
- Rehabilitar a privados de libertad. Brindar tratamiento a personas privadas de libertad para desarrollar sus valores morales y ocupacionales a fin de lograr una reinserción social efectiva.

d) Actores principales: instituciones penitenciarias; ONG.

#### Supervisar y evaluar políticas

- a) Descripción: monitorear, supervisar y evaluar el cumplimiento de la misión, objetivos y metas establecidos en los planes y actividades de manera ordenada y eficiente.
  - b) Producto: informes de evaluación y propuestas de políticas.
  - c) Subprocesos:
- *Monitorear ejecución*. Recolectar sistemáticamente información acerca del programa y compararla con patrones técnicos de referencia, verificando el desempeño del programa e identificando las medidas correctivas que sean necesarias.
  - Evaluar impacto. Medir y valorar los efectos de las acciones desarrolladas por el programa.
- Rendir cuentas. Informar a las autoridades superiores, población en general y órganos de control sobre los resultados de la gestión.
- Controlar ejecución. Desarrollar las actividades de control interno y externo para verificar el adecuado uso de los recursos asignados para los fines establecidos en el programa, de conformidad con las políticas y procedimientos establecidos.
- d) Actores principales: Contraloría General de la República; Poder Judicial; Congreso; ministerios de Gobernación y Justicia; Ministerio de Hacienda; medios de comunicación.

#### 4.2 Macroprocesos de apoyo

Los macroprocesos de apoyo son: (i) infraestructura de la organización; (ii) desarrollar tecnología; (iii) gestionar recursos; y (iv) gestionar abastecimiento.

Se procede a explicitar solo los subprocesos principales y no los actores, ya que son aplicables a todas las entidades que han sido identificadas en los procesos operativos. Se hacen las especificaciones.

#### Infraestructura de la organización

- a) Descripción: mejorar y mantener el marco institucional y gerencial de apoyo a toda la cadena completa.
  - b) Producto: marco institucional y gerencial soporta las necesidades del servicio.
  - c) Subprocesos:
- Liderar el desarrollo de actividades. Asegurar el cumplimiento de la misión, objetivos y metas del programa de seguridad ciudadana de una manera ordenada y eficiente.
- Fortalecer la capacidad de coordinación interinstitucional. Definir mecanismos que permitan adecuados flujos de comunicación, articulación y responsabilidad con respecto a la ejecución de las actividades del programa.
- Desarrollar planes institucionales. Diagnosticar y definir planes de acción institucional en concordancia con las políticas nacionales en materia de seguridad ciudadana.
- *Modernizar estructuras y procesos de trabajo*. A partir de la estrategia institucional, redefinir procesos de trabajo y las estructuras organizacionales basadas en procesos.
- Gestionar recursos financieros. Administrar eficientemente los recursos económicos de las entidades, asegurando su uso para los fines establecidos.

### Desarrollar tecnología<sup>2</sup>

- a) Descripción: promocionar el desarrollo de la tecnología que permita mejorar los productos y procesos en cumplimiento de la misión.
  - b) Producto: conocimiento adecuado para la toma de decisiones.
  - c) Subprocesos:
- *Identificar necesidades de información*. Diagnosticar y definir las necesidades de información para soportar la toma de decisiones.

- *Desarrollar sistemas de información*. Definir los mecanismos y procedimientos para recopilar de manera ordenada, rápida y confiable la información necesaria para la toma de decisiones.
- Analizar información. Aplicar técnicas científicas para sustentar juicios valorativos sobre la información recopilada y proponer acciones.

#### Gestionar recursos humanos

- a) Descripción: buscar, reclutar, contratar y entrenar los recursos humanos de las organizaciones, así como identificar y determinar las habilidades necesarias para lograr una ventaja competitiva en el capital humano, e implementar alternativas que permitan mejorarlo y mantenerlo.
  - b) Producto: capital humano idóneo para la prestación de los servicios.
  - c) Subprocesos:
- Definir plan de RR.HH. Definir las necesidades de personal de la organización en sus diferentes áreas a lo largo del período de planificación.
- *Diseñar perfiles*. Identificar las competencias que deben tener los funcionarios a cargo de las diferentes responsabilidades de la organización.
- Reclutar personal. Identificar a potenciales candidatos y gestionar su incorporación a la organización.
- Desarrollar personal. Gestionar mecanismos objetivos para acrecentar habilidades, oportunidades promocionales y alternativas de carrera al interior de la organización.
- Asignar personal. A partir de los perfiles establecidos para los diferentes cargos y de las competencias del personal disponible, distribuir al personal a lo largo de la organización mediante criterios objetivos.
- Capacitar personal. Desarrollar en los servidores públicos los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para el desempeño óptimo de sus funciones.
- Evaluar personal. Verificar el desempeño del personal y valorarlo a la luz de los objetivos establecidos y políticas aplicables.
- Recompensar personal. Otorgar compensaciones adecuadas, beneficios complementarios y apoyo motivacional.

#### Gestionar el abastecimiento

- a) Descripción: adquirir los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.
  - b) Producto: recursos disponibles oportunamente para la prestación del servicio.
  - c) Subprocesos:
- *Planear adquisiciones y contrataciones*. A partir del análisis de las necesidades y del mercado, prever las necesidades de contratación del programa y la forma en que se gestionarán.
- Adquirir bienes y contratar servicios de terceros. Obtener propuestas de los proveedores, seleccionar a un proveedor y realizar contrato.
- Supervisar servicios de terceros. Verificar el cumplimiento de los objetivos de alcance, calidad y oportunidad, y las actividades definidas en los términos de referencia.
- Distribuir bienes. Entregar los bienes adquiridos a quienes los requirieron en el lugar donde los necesitan.
- Mantener bienes. Asegurar el uso, conservación y mantenimiento adecuado de los bienes adquiridos.

#### 5. Identificación y análisis de los riesgos

Una vez precisados los principales procesos de la seguridad ciudadana, es posible identificar los riesgos de corrupción en cada uno, así como su nivel, entendido éste como la probabilidad de ocurrencia y el impacto que generaría en caso de materializarse. Algunos de los procesos, por su naturaleza y por las

condiciones del entorno en que se desarrollan, son más propensos que otros a presentar riesgos de corrupción significativos, por lo que se enfoca el análisis en ellos. La literatura especializada y el análisis de la experiencia de más de diez años de programas financiados por el BID en la materia, proporcionan una importante variedad de riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos de estos programas. Asimismo, ayudan a entender sus causas primarias y las relaciones de causalidad entre los riesgos, requisito indispensable para identificar y planificar acciones efectivas de respuesta a los mismos: un buen entendimiento del problema es requisito indispensable para tomar medidas efectivas para resolverlo.

A continuación se mencionan los principales riesgos que afectan a los programas de seguridad ciudadana, así como su descripción y análisis del impacto que pueden tener en un programa. Una vez más, es prudente recordar que el impacto del riesgo varía en cada proyecto, por lo que debe ser analizado caso por caso. En la Tabla 2 se listan los principales riesgos de cada uno de los procesos. Para analizar la presencia de un determinado riesgo, se utiliza un conjunto de indicadores que contribuyen a determinar objetivamente si existe o no la posibilidad de ocurrencia de un riesgo determinado, así como las posibles consecuencias (impacto) que este tendría de realizarse. Los indicadores miden la presencia de la buena práctica a nivel normativo y luego su nivel de implementación real, lo que da una aproximación más precisa de dónde está la brecha y de las alternativas de solución más precisas.

Tabla 2 PRINCIPALES RIESGOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

MACRO PROCESO	RIESGO	RESPUESTA					
	MACROPROCESOS CRÍTICOS						
Desarrollar políticas de seguridad	<ul> <li>Desarrollo de políticas de seguridad que favorecen a un grupo de interés en particular.</li> <li>Asignación de recursos y beneficios a cambio de apoyo institucional.</li> </ul>	<ul> <li>Desarrollar observatorios de seguridad ciudadana que proporcionen información objetiva sobre la situación de la criminalidad en el país y que faciliten la discusión pública acerca de las opciones de estrategias para afrontar la problemática.</li> <li>Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas sobre la actuación de la administración de justicia ante la sociedad civil y organizaciones internacionales especializadas.</li> <li>Desarrollar políticas de seguridad integrales y vincular el apoyo externo a estas políticas.</li> <li>Fortalecimiento de la independencia institucional, particularmente de la policía y el poder judicial.</li> </ul>					
Prevenir la violencia	Direccionamiento político en el uso de los recursos destinados a programas de prevención.	<ul> <li>Implementar programas de policía comunitaria.</li> <li>Implementar mecanismos que aseguren la pluralidad en la partición de la población en la definición de los planes locales de seguridad ciudadana.</li> <li>Implementar mecanismos objetivos, transparentes y verificables para la selección de beneficiarios de los programas, para asegurar que ésta es independiente de su afiliación política, religión o cualquier otra forma de discriminación.</li> <li>Desarrollar mecanismos de control ciudadano por la comunidad organizada o por organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio en la materia que generen sinergias con los mecanismos de control externo en los distintos procesos de prevención.</li> <li>Desarrollar salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil que participan en los esquemas de selección de</li> </ul>					

## Controlar y sancionar

- Cuando un policía, en virtud de su función, recibe alguna forma de ventaja material sin violar la ley, como una comida, un servicio, una invitación.
- La recepción de bienes, servicio o dinero para favorecer permanentemente los intereses de un tercero, como por ejemplo, otorgar preferencia al patrullaje de una determinada zona, calle o cuadra de la ciudad.
- Robo de oportunidad en la escena de un delito o a las víctimas de un accidente de tránsito.
- Aceptar un soborno para no dar cumplimiento a la ley, como por ejemplo, detener a una persona.
- Protección de actividades ilegales, de manera de permitir su continuación (prostitución, drogas, pornografía).
- Arreglos que llevan a socavar la investigación criminal, que puede implicar, por ejemplo, la pérdida de los elementos probatorios.
- Actividades criminales propiamente dichas realizadas por policías (secuestros, homicidios, tráfico de drogas, robos, estafas, etc.).
- Compra o intercambio de beneficios al interior de la institución (vacaciones, cambios de colocación, promociones).
- Sembrar evidencias.
- Condicionar la activación del mecanismo de respuesta policial al pago de un soborno.
- Soborno para orientar la investigación fiscal o para conseguir que se archive.
- Cobro de comisión por los bienes recuperados.
- Pago de soborno para el otorgamiento de visas, pasaportes y autorizaciones de salida del país.
- Cobro de soborno para permitir el contrabando de mercancías, tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, de armas y municiones, de madera, de bienes culturales, de animales y de recursos naturales protegidos.
- Sobornos para evitar sanciones relacionadas al control de las reglas de tránsito vehicular.
- Pago o presión política a autoridades judiciales para obtener resoluciones favorables contrarias a la ley (prevaricato), a favor o contrarias a una persona o partido político.
- Pagos a personal administrativo de auxilio judicial o fiscal para acelerar trámites, extraviar expedientes, manipular notificaciones o alterar documentos.

- beneficiarios, implementación de programas y supervisión.
- Establecer canales permanentes, confidenciales y de fácil acceso de denuncia pública de actos de corrupción.
- Revisar y dinamizar los procesos involucrados en la recepción, investigación y sanción de denuncias sobre corrupción.
- Capacitar al personal directamente involucrado en el uso de la fuerza en materia de derechos humanos y procedimientos policiales.
- Implementar códigos de ética con los correspondientes mecanismos de monitoreo.
- Desarrollar procedimientos para identificar las irregularidades y los delitos, especialmente sus patrones, para recomendar las medidas que contribuyan a su superación.
- Fortalecer controles de salida del país de menores de edad
- Reglamentar la realización de intervenciones y operativos policiales a fin de reducir la oportunidad de corrupción.
- Desarrollar mecanismos de control ciudadano por la comunidad organizada o por organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio en la materia, que generen sinergias con los mecanismos de control externo en los distintos procesos de control y sanción.
- Desarrollar salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil que participan en la supervisión de las actividades del proceso de controlar y sancionar.
- Establecer mecanismos automatizados que refuercen el control de la cadena de custodia de la prueba.
- Desarrollar programas de justicia alternativa.
- Desarrollar estrategias para agilizar el funcionamiento de la administración de justicia.
- Establecer mecanismos de asignación aleatoria de causas judiciales.
- Establecer sistemas de información para el seguimiento y auditoría de los casos conducidos en sede fiscal y judicial.
- Simplificar procedimientos administrativos vinculados al otorgamiento de permisos o derechos, definir los plazos, costos oficiales asociados y publicarlos.
- Tercerizar a entidades financieras la recaudación y el manejo de recursos por servicios públicos.
- Desarrollar mecanismos de control patrimonial de funcionarios.
- Incrementar el conocimiento de la población sobre la existencia, funcionamiento y formas de acceso a los mecanismos disponibles para la presentación de denuncias y control de la corrupción en las entidades.
- Reducir la participación de la población en actos de corrupción, a través de la generación de conciencia en la población sobre los efectos dañinos que ésta produce.

Rehabilitar y	<ul> <li>Falta de independencia judicial por nombramiento político de jueces y fiscales.</li> <li>Uso de la fuerza pública o inteligencia para fines políticos. Esto incluye extorsión, agresión, violación al derecho de privacidad.</li> <li>Requerir pagos para obtener beneficios</li> </ul>	<ul> <li>Disminuir las oportunidades para realizar prácticas corruptas y reducir la discrecionalidad.</li> <li>Prohibir a integrantes de fuerzas policiales participar, directa o indirectamente, en empresas dedicadas a la venta de armas (evitar conflictos de interés).</li> <li>Revisar protocolos de actuación policial en materia de tránsito.</li> <li>Desarrollar protocolos de destrucción de valor inmediata de bienes incautados (madera ilegal, drogas, etc.).</li> <li>Implementar procesos de trabajo con controles</li> </ul>
reinsertar a la sociedad	penitenciarios que no corresponden con su peligrosidad.  • Requerir pagos a cambio de seguridad en los establecimientos penitenciarios, alimentación básica, o ingreso irregular de visitas o bienes (armas, celulares, drogas, etc.).  • Permitir fugas de los establecimientos penitenciarios o centros de reclusión.	<ul> <li>apoyados en tecnologías de la información (control de ingresos y salidas de los centros de detención, registro de internos, etc.).</li> <li>Establecer mecanismos de control permanente en establecimientos penitenciarios o de internamiento de jóvenes, en conjunto con organizaciones de derechos humanos de reconocido prestigio internacional, con los cuales se definan planes de acción y monitoreo, líneas de base y metas que progresivamente se prevén alcanzar.</li> <li>Establecer mecanismos de transparencia en el otorgamiento de beneficios penitenciarios.</li> <li>Institucionalizar mecanismos de supervisión judicial a través de juzgados de ejecución penal.</li> </ul>
Supervisar y evaluar políticas	Falta de transparencia en la información sobre desempeño y resultados de los programas.	<ul> <li>Implementar mecanismos efectivos para el monitoreo de los programas.</li> <li>Implementar auditorías operativas o de gestión.</li> <li>Mejoras en los sistemas de información al público.</li> <li>Promover la participación de la ciudadanía.</li> <li>Cursos de capacitación.</li> <li>Fortalecimiento del control interno en las entidades (capacitación a unidades de control interno, revisión de protocolos o guías de actuación, construcción y conservación de cuadernos de trabajo, desarrollo de sistemas de información requeridos, incorporación de normas de control interno en los procesos de las entidades).</li> <li>Fortalecer mecanismos transparentes de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las auditorías.</li> </ul>
	MACROPROCESOS .	DE APOYO
Infraestructura de la organización Desarrollar tecnología	<ul> <li>Falta de transparencia en el uso de los recursos.</li> <li>Malversación de recursos.</li> </ul>	<ul> <li>Introducir prácticas de la gestión para resultados en las organizaciones.</li> <li>Simplificación administrativa e incorporación de tecnologías de información.</li> <li>Definición clara de roles y responsabilidades.</li> </ul>
		<ul> <li>Producir informes públicos periódicos sobre el estado de la corrupción en los procesos vinculados al programa.</li> <li>Desarrollar mecanismos de control de usos de fondos concursables y otros mecanismos de financiamiento de iniciativas de seguridad ciudadana.</li> </ul>
Gestionar recursos humanos	<ul> <li>Nepotismo. Se contrata a personal por razones distintas al mérito (parentesco, amistad, afiliación política).</li> <li>Asignación a ciertas posiciones</li> </ul>	<ul> <li>Aprobar leyes de carrera funcionaria que excluyan la influencia política en los procesos de la gestión de recursos humanos.</li> <li>Publicación y difusión de vacantes.</li> </ul>

especialmente atractivas para actos de corrupción (drogas, tránsito e inteligencia en lo operativo, logística o inspectoría) por cobros o con la expectativa de recibir parte del beneficio ilegal.

- Soborno a colegas para impedir el curso normal de las investigaciones administrativas.
- Outsourcing de procesos de selección.
- Incorporación de autoridades locales y de la sociedad civil en procesos de promoción.
- Mecanismos de concurso competitivo para llenar vacantes.
- Salarios competitivos.
- Programas de capacitación orientados al desarrollo de competencias requeridas en los distintos perfiles.
- Reconocimiento institucional permanente de la conducta proba y desarrollo de una cultura de valores.
- Reforzar mecanismos objetivos y transparentes para la reubicación del personal y asignación de beneficios.
- Desarrollo y fortalecimiento de entes de asuntos internos, particularmente en los siguientes aspectos: (i) independencia de las áreas de asuntos internos del mando funcional y su jerarquía en las áreas ministeriales respectivas, o incluso su consagración como entes independientes; (ii) régimen jurídico que garantice las reglas del debido proceso, tanto para las víctimas de abusos como para el personal funcional (policías, jueces, fiscales); (iii) vinculación entre las áreas de asuntos internos y de carrera funcional (policial, judicial, fiscal) para las adecuadas sanciones e incentivos; (iv) constitución de tribunales independientes que canalicen las investigaciones de las áreas de asuntos internos; (v) protocolos de actuación que garanticen un adecuado flujo de información entre las áreas involucradas; (vi) sistemas de control patrimonial sobre el personal; (vii) sistemas de información para la recepción, tramitación y seguimiento de las denuncias de corrupción; y (viii) salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil, que participan en los esquemas de supervisión.
- Programas de protección de testigos que denuncien actos de corrupción.
- Transparencia en los criterios de sanción.

#### • Adquisiciones de emergencia sin aplicación de los controles de rutina.

- Adquisiciones orientadas a un determinado proveedor.
- Falta de transparencia y publicidad de los procesos de adquisición.
- Sustracción de bienes almacenados.
- Desviación de los bienes adquiridos al mercado (armas, municiones, combustible).
- Recursos destinados a fines distintos a los del programa o servicio para el que fueron adquiridos.
- Adquisición de bienes o servicios a precios sobrevaluados.

- Pactos de integridad con proveedores que participan en licitación.
- Capacitar al personal responsable en el análisis de necesidades y la preparación de especificaciones técnicas y términos de referencia.
- Publicitar el proyecto de bases para discusión y mejoramiento.
- Contratar agencias especializadas o del sector privado en compras públicas.
- Mejorar el control patrimonial.
- Capacitar a auditores gubernamentales en compras públicas.
- Implementar sistemas de alertas tempranas de riesgos de corrupción en los sistemas de compras.
- Diseñar mecanismos seguros para las denuncias de actos de corrupción.
- Publicar Planes de Adquisiciones, términos de referencia, especificaciones técnicas, protestas presentadas y su resolución.
- Publicar y mantener actualizada información sobre

Gestionar

abastecimiento

	o y sanciones de las auditorías teria de compras. bles institucionales para
corrupción relaciona abastecimiento.	e a responsables de actos de los con la gestión del

#### 5.1 Riesgos de los macroprocesos críticos

#### Desarrollar políticas de seguridad

- a) Riesgos típicos
- Desarrollo de políticas de seguridad que favorecen a un grupo de interés en particular.
- Asignación de recursos y beneficios a cambio de apoyo institucional.
- b) Descripción/impacto

Estos procesos presentan riesgos de naturaleza política. Si bien las fuerzas policiales están sujetas a la autoridad civil, es posible que las autoridades políticas exijan el apoyo de las fuerzas policiales o entidades de la administración de justicia a actividades del partido de gobierno, las cuales pueden ir en contra de las funciones jurisdiccionales o las propias de los cuerpos policiales. Como se señaló anteriormente, es el ámbito de la corrupción que más controversia ha despertado porque incluye, en la relación policía-gobierno, el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y lealtad policial (Quintana, ...[et al], 2003: 207). Lo mismo puede decirse a nivel jurisdiccional.

#### Prevenir la violencia

- a) Riesgos típicos
- Direccionamiento político en el uso de los recursos destinados a programas de prevención.
- b) Descripción/impacto

En general, el proceso de prevención de la violencia es menos sensible a la corrupción que el proceso de controlar y sancionar, por cuanto los funcionarios públicos involucrados no son responsables de hacer cumplir la ley y, por tanto, no están investidos de los poderes de uso de la fuerza o administración de justicia. Por eso, en la prevención, las principales vulnerabilidades a la corrupción son de carácter administrativo. Así, por ejemplo, la prevención situacional-ambiental se traduce, normalmente, en obra física (la recuperación de un parque o una plaza, su iluminación o proyectos de renovación urbana de mayor envergadura, aseguramiento de perímetros alrededor de escuelas, etc.), que pueden involucrar licitaciones que constituyen un riesgo de corrupción. Los programas de prevención social primaria normalmente son parte del trabajo de rutina de los ministerios o secretarías sociales, pero también pueden involucrar campañas importantes, al igual que las iniciativas de cultura ciudadana, lo que se puede traducir en adquisición de materiales en gran escala, uso de medios de comunicación, contratación de promotores, etc. Las intervenciones de prevención social secundaria son esfuerzos más focalizados con grupos especialmente vulnerables y, por tanto, más reducidos, aunque no por ello los recursos requeridos sean menores. Estos riesgos se reflejarán en los procesos administrativos. Desde el punto de vista operativo, el principal riesgo es que los recursos de los programas de prevención sean utilizados con fines políticos, lo cual, una vez más, afecta la credibilidad de las instituciones y reduce la efectividad de los programas, pues la criminalidad no tiene color político.

En los últimos años, los gobiernos han iniciado el financiamiento o cofinanciamiento de iniciativas de prevención del delito con gobiernos municipales a través de fondos, concursables o no. Más allá de los riesgos que acompañan el uso de esos recursos por los beneficiarios, existe también el

peligro de que en su asignación primen criterios políticos y no técnicos, es decir, que los recursos se destinen donde hay más rentabilidad política y no donde más se necesita.

#### **Controlar y sancionar**

- a) Riesgos típicos
- Recibir, en virtud de su función, alguna forma de ventaja material sin violar la ley, como una comida, un servicio, una invitación.
- La recepción de bienes, servicios o dinero para favorecer permanentemente los intereses de un tercero, como por ejemplo, otorgar preferencia al patrullaje de una determinada zona, calle o cuadra de la ciudad.
  - Robo de oportunidad en la escena de un delito o a las víctimas de un accidente de tránsito.
- Aceptar un soborno para no dar cumplimiento a la ley, como por ejemplo, al detener a una persona.
- Protección de actividades ilegales, de manera de permitir su continuación (prostitución, drogas, pornografía).
- Arreglos que llevan a socavar la investigación criminal, que pueden implicar, por ejemplo, la pérdida de los elementos probatorios.
- Actividades criminales propiamente dichas realizadas por policías (secuestros, homicidios, tráfico de drogas, robos, estafas, etc.).
- Compra o intercambio de beneficios al interior de la institución (vacaciones, cambios de colocación, promociones).
  - Sembrar evidencias.
  - Filtrar información.
  - Condicionar la activación del mecanismo de respuesta policial al pago de un soborno.
  - Soborno para orientar la investigación fiscal o para conseguir que se archive.
  - Cobro de comisión por los bienes recuperados.
  - Pago de soborno para el otorgamiento de visas, pasaportes y autorizaciones de salida del país.
- Cobro de soborno para permitir el contrabando de mercancías, tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, de armas y municiones, de madera, de bienes culturales, de animales y de recursos naturales protegidos.
  - Sobornos para evitar sanciones relacionadas con el control de las reglas de tránsito vehicular.
- Pago o presión política a autoridades judiciales para obtener resoluciones favorables contrarias a la ley (prevaricato), a favor o contrarias de una persona o partido político.
- Pagos a personal administrativo de auxilio judicial o fiscal para acelerar trámites, extraviar expedientes, manipular notificaciones o alterar documentos.
  - Falta de independencia judicial por nombramiento político de jueces y fiscales.
- Uso de la fuerza pública o inteligencia para fines políticos. Esto incluye extorsión, agresión, violación al derecho de privacidad.

#### b) Descripción/impacto

Newburn (1999) distingue entre sobornos y gratuidades, y resume el debate entre quienes defienden y se oponen a estas últimas por tratarse del primer peldaño en la escalera que lleva a poner la función pública al servicio de intereses privados, de terceros, de los mismos policías o de ambos, que no es otra que la escalera de la corrupción. Presenta, además, la tipología de Roebuck y Barker (1974), quienes postulan la existencia de ocho grandes tipos de corrupción policial, a la que Punch (1985) le agrega una novena. Esta clasificación nos permite identificar los riesgos de corrupción operativa a nivel policial en los procesos de "Mantener seguridad pública" y "Procesar denuncias".

El proceso de mantenimiento de la seguridad pública es particularmente sensible a la corrupción, pues es la primera restricción al ejercicio de las actividades irregulares y un punto de contacto permanente entre el Estado y la delincuencia. En una encuesta realizada en Centroamérica

(Demoscopía, 2007: 92), el porcentaje de ex "mareros" que reconocían la existencia de pagos por sobornos a la policía era hasta del 88%. Las formas más comunes de corrupción identificadas fueron sobornos, filtración de información, beneficios particulares, encubrimiento y policías que también son mareros. Dicha encuesta también reveló información interesante en el sentido de vínculos estrechos entre las pandillas y la policía, al punto que reconocían incluso la existencia de pagos de la policía a las pandillas. Los vínculos entre la policía y las pandillas pasaban por intercambios de información, ayudas de la policía, complicidad negativa, rivalidad, amistad, intercambio de drogas, vínculos familiares y acuerdos para mantener el orden.

El proceso "Procesar denuncias" involucra la reacción policial o fiscal al pedido de intervención ciudadana. Aquí, el principal riesgo es condicionar la activación del mecanismo de respuesta al pago de un soborno, lo que es bastante generalizado en la región. La falta de atención gratuita al público es grave porque trastoca la naturaleza del servicio público e impone onerosas barreras de acceso a la administración de justicia, generando, además, gran malestar social y total descrédito de la institución concernida.

La segunda etapa del proceso es la investigación policial, que en los sistemas modernos es conducida por el fiscal. Además de lo ya señalado en el sentido de que quien no paga no recibe el servicio, se presentan, por lo menos, cuatro ámbitos de corrupción operativa. El primero es el ya referido robo de oportunidad. El segundo, el soborno para orientar la investigación o para conseguir que se archive. El tercero, el cobro de comisión por los bienes recuperados. El cuarto, la injerencia de los mandos policiales, fiscales o políticos. Si la corrupción y las presiones no han logrado frenar las investigaciones en el ámbito policial y fiscal, éstas se redoblarán en el ámbito judicial.

La investigación criminal y el juzgamiento entrañan especiales vulnerabilidades a la corrupción cuando se trata de la criminalidad organizada, tanto por el poder corruptor como por su poder destructor, así como por sus influencias dentro del sistema de justicia penal e, incluso, dentro del sistema político. El peso relativo de la criminalidad organizada entre los países de la región varía, pero su influencia es creciente y socava gravemente las bases de la gobernabilidad democrática. Para operar, el crimen organizado requiere, cuando menos, de la connivencia de los órganos de control y de sanción, y estos, a su vez, del necesario respaldo político. Sin éste, sus actividades y su influencia no podrían crecer y expandirse.

En cuanto al proceso de "Controlar fronteras", los referidos a los controles migratorio y aduanero se hacen efectivos en los aeropuertos y puertos internacionales, y en las fronteras. El migratorio es especialmente vulnerable, por cuanto de él depende el otorgamiento de visas, pasaportes y autorizaciones de salida del país. Esto último se relaciona con la existencia o no de órdenes de captura o impedimentos de salida del país, decretados por mandato judicial, que además es fuente común de extorsión por parte de las policías competentes para hacerlos cumplir. El migratorio también guarda relación con la salida del país de víctimas de trata de personas, actividad criminal crecientemente importante en el mundo. Del aduanero depende el cobro de impuestos al comercio exterior y la identificación del contrabando de mercancías y el tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, de armas y municiones, de madera, de bienes culturales, de animales y de recursos naturales protegidos. Dadas estas funciones de control descritas, las oficinas de migraciones y aduanas son muy vulnerables a los sobornos del crimen organizado.

Por otro lado, está el control de las reglas de tránsito vehicular. Los cuerpos responsables son muy vulnerables a la corrupción y si bien los volúmenes de los sobornos no son necesariamente significativos, la extensión de estas prácticas puede tener un efecto muy perjudicial en la imagen de las instituciones concernidas.

En países con frágil institucionalidad, los nombramientos de las jefaturas de las instituciones, desde los ministros de Estado para abajo, son especialmente importantes, por cuanto la ausencia de un servicio civil profesional que garantice la continuidad de las políticas públicas les otorga un poder de decisión muy grande. Con frecuencia, estas autoridades suplen estos vacíos ocupándolos con personal

de confianza, no necesariamente idóneo desde el punto de vista técnico, pero sí con lealtades políticas o familiares que pueden resultar muy peligrosas. Es, precisamente, la debilidad institucional la que facilita formas de corrupción como el padrinazgo, el nepotismo y el favoritismo, que luego se reproducen hacia abajo en la cadena de mando de las instituciones.

Otras expresiones de este tipo de corrupción son la utilización de estas instituciones con fines políticos y personales, o el uso de sus recursos con los mismos propósitos. Es aquí donde la corrupción política se vincula a la administrativa, sobre todo en relación con las grandes adquisiciones, aunque nada impide que se vincule a una o varias de las modalidades operativas, sobre todo aquellas que pueden prosperar en los ámbitos de control administrativo. Por esta vía, con frecuencia, se financian los partidos políticos y las campañas electorales.

El control político de las instituciones policiales o de inteligencia puede ser utilizado para perseguir o amedrentar a la oposición o a centros de poder independientes, como los medios de comunicación, y, eventualmente, extorsionarlos. Normalmente, estos propósitos se persiguen interceptando ilegalmente las comunicaciones y violando el derecho a la privacidad, socavando en el proceso el Estado de derecho.

Otra forma de corrupción política es la injerencia indebida en las instituciones autónomas del sistema, como el Ministerio Público y el Poder Judicial, que puede ser parte de una estrategia de captura total del sistema de justicia penal.

#### Rehabilitar y reinsertar a la sociedad

- a) Riesgos típicos
- Requerir pagos para obtener beneficios penitenciarios que no corresponden con su peligrosidad.
- Requerir pagos a cambio de seguridad en los establecimientos penitenciarios, alimentación básica, o ingreso irregular de visitas o bienes (armas, celulares, drogas, etc.).
  - Permitir fugas de los establecimientos penitenciarios o centros de reclusión.
  - b) Descripción/impacto

Los sistemas penitenciarios tienen asignaciones insuficientes para cubrir sus servicios básicos, lo que marca el tipo de actos de corrupción que se aprecia en estos procesos, que está en parte originada en la precariedad de la calidad de los servicios. La presencia de corrupción en estos establecimientos dificulta aun más los procesos de rehabilitación y reinserción social. Además, permite que aquellas personas sancionadas puedan continuar con las actividades delictivas y/o recluten a otros durante su internamiento.

Los sistemas penitenciarios en América Latina y el Caribe se han caracterizado por ser un sector con poca prioridad en la asignación de recursos. Los sistemas son tan deficitarios que, en algunos casos, no cuentan ni con recursos para ofrecer una alimentación mínima a los internos, menos aun servicios médicos básicos o incluso una cama. Los controles de ingresos y salidas son mayoritariamente manuales, facilitando las fugas y el ingreso de armas y drogas a los establecimientos. En algunos casos ni siquiera se cuenta con registros confiables de la población penitenciaria.

La justicia penal es lenta y percibida como injusta, presentando un elevado porcentaje de detenidos sin condena, aunado a un bajo presupuesto que se traduce en un déficit severo de centros de reclusión, deficiencias de los servicios básicos en los centros penitenciarios, hacinamiento y limitado número de personal carcelario, que no cuenta con una carrera profesional particular (BID, 2009a). Asimismo, no se cuenta con los recursos ni con el personal calificado para el tratamiento diferenciado de adultos, jóvenes, mujeres o menores que requieren los estándares internacionales. Mucho menos se cuenta con recursos o programas efectivos para la resocialización de los internos. Por tanto, estos son procesos de muy alto riesgo, por estar vinculados además a la violación de derechos humanos.

#### Supervisar y evaluar políticas

- a) Riesgos típicos
- Falta de transparencia en la información sobre desempeño y resultados de los programas.
- b) Descripción/impacto

La debilidad en la implantación de medidas de control interno en las entidades, así como una débil cultura de planificación, impiden tomar decisiones para corregir errores o replicar experiencias exitosas. Asimismo, existe una cultura de falta de transparencia en la información sobre los resultados de la gestión de las entidades del sector. Todo esto impide el control social, lo que incrementa la discrecionalidad de los funcionarios y reduce la responsabilidad, lo cual en última instancia incrementa el riesgo de corrupción.

#### 5.2 Riesgos de los macroprocesos de apoyo

#### Infraestructura de la organización

- a) Riesgos típicos
- Falta de transparencia en el uso de los recursos.
- Malversación.
- b) Descripción/impacto

La presencia predominante de procesos manuales de gestión, particularmente financiera, a su vez desvinculada de otros sistemas administrativos y de la producción de resultados, torna a las entidades participantes especialmente vulnerables a malos manejos de sus recursos financieros.

Cuando se trata de recursos destinados a labores de inteligencia, debido a su naturaleza secreta, estos son distribuidos discrecionalmente por los responsables de la seguridad a los órganos de inteligencia y otras unidades operativas, en especial las competentes para enfrentar la criminalidad organizada. Por lo tanto, existe un alto riesgo de malversación.

Igualmente, la falta de claridad de los procedimientos administrativos que se desarrollan en las entidades, con amplios márgenes de discrecionalidad funcionaria, generan oportunidades para la realización de prácticas corruptas.

#### Desarrollar tecnología

- a) Riesgos típicos
- No se aprecian riesgos específicos para este macro proceso.
- b) Descripción/impacto

Los riesgos vinculados a este macroproceso se identifican y describen en los procesos de desarrollo de políticas, infraestructura de la organización, gestión de recursos humanos y gestión de abastecimiento.

#### Gestionar recursos humanos

- a) Riesgos típicos
- Nepotismo. Se contrata a personal por razones distintas al mérito (parentesco, amistad, afiliación política).
- Asignación a ciertas posiciones especialmente atractivas para actos de corrupción (drogas, tránsito e inteligencia en lo operativo, logística o inspectoría) por cobros o con la expectativa de recibir parte del beneficio ilegal.
  - Soborno a colegas para impedir el curso normal de las investigaciones administrativas.
  - b) Descripción/impacto

Una cultura de corrupción surge, principalmente, por fallas en cuatro áreas principales: i) selección, entrenamiento y promoción del personal; ii) recursos, tales como salarios y equipamiento;

iii) sistemas de rendición de cuentas; y iv) cultura organizacional que promueva la profesionalización (Williams, 2002: 86).

Por ejemplo, el desconocimiento de sus obligaciones legales hace que las fuerzas policiales caigan en actos de corrupción e incluso en violaciones a los derechos humanos. Mantener a una persona detenida para que pague una "coima" no solo es un acto de corrupción, sino también una violación al derecho de no ser detenido arbitrariamente (artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre).

Muchas instituciones que integran el sistema de seguridad en la región carecen de un régimen de carrera debidamente estructurado, lo que da pie para muchas irregularidades. Incluso, ahí donde existe tal régimen, el favoritismo, el padrinazgo, el nepotismo y el soborno afectan transversalmente a todos los procesos que lo componen. Si bien la corrupción en esta esfera es de menor envergadura que la que puede afectar la gestión de los recursos económicos, logísticos y tecnológicos, tiene un efecto igual de devastador que aquella o, incluso, mayor porque atenta contra el recurso más importante de las instituciones, que es su personal, al trastocar su escala de valores y desconocer y reemplazar la cultura de la excelencia, la meritocracia y la legalidad por la de la corrupción. Esto es especialmente grave en instituciones encargadas de hacer cumplir la ley.

Se pueden destacar dos modalidades de la corrupción en la carrera funcionaria. Una, el proceso de selección, que es el punto de partida de la carrera y cuya calidad garantizará la del recurso humano de la institución, su capital más importante. Por ello, el proceso debe estar revestido de todas las garantías que aseguren la selección de los mejores candidatos, de acuerdo al perfil institucional. Atentan contra este propósito la muy extendida injerencia de autoridades de la institución concernida en el proceso de selección, para favorecer a un familiar o amigo, o los sobornos que se pagan a los encargados del proceso para favorecer a quienes no cumplen los requisitos. La subsistencia de estas prácticas en muchas instituciones de la región vulnera, además, el principio de legalidad y de igualdad ante la ley, que corresponde hacer cumplir, precisamente, a quienes integran las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. Constituyen un pésimo punto de partida de la carrera funcionaria y una desalentadora señal para la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, la asignación de responsabilidades, o los llamados cambios de colocación dentro de las instituciones policiales, son también puntos vulnerables a la corrupción. Esto por cuanto existen unidades operativas que son especialmente atractivas para los corruptos, como drogas, tránsito e inteligencia en lo operativo, y logística e inspectoría en lo administrativo. Eso da pie para que los responsables de los cambios cobren por dicha asignación o seleccionen a gente amiga que compartirá los sobornos.

Finalmente, otro ámbito de corrupción administrativa es el asociado al que ocurre en el marco de los procesos de supervisión y control de la conducta de los funcionarios. Esto es así porque es parte de la carrera funcionaria, en la medida en que es un aspecto central de la gestión de los recursos humanos. Las principales manifestaciones de la corrupción son muy similares a las que se expresan en el marco de las investigaciones criminales, solo que, en este caso, son funcionarios que sobornan a sus colegas para impedir el curso normal de las investigaciones administrativas. Ello tiene un efecto muy nocivo tanto en la moral como en la imagen institucional, pues la institución concernida aparece convalidando prácticas, a todas luces, reñidas con una función pública honesta y decente.

Existen limitaciones culturales que imponen retos significativos para la gestión de los riesgos de corrupción en las entidades policiales. Como se ha señalado en diversos estudios, los cuerpos policiales tienen una tendencia a "cerrar filas" a favor de sus colegas, aun cuando estos se encuentren inmersos en actividades ilícitas (Crank, 1999). Esta característica, propia de los cuerpos de seguridad, sumada a la fácil disponibilidad del uso de la fuerza, hace que medidas como las tradicionales de *whistleblowing* puedan tener impacto limitado.

#### Gestionar abastecimiento

- a) Riesgos típicos
- Adquisiciones de emergencia sin aplicación de los controles de rutina.
- Adquisiciones orientadas a un determinado proveedor.
- Falta de transparencia y publicidad de los procesos de adquisición.
- Sustracción de bienes almacenados.
- Desviación al mercado de los bienes adquiridos (armas, municiones, combustible).
- Recursos destinados a fines distintos a los del programa o servicio para el que fueron adquiridos.
  - Adquisición de bienes o servicios a precios sobrevaluados.
  - b) Descripción/impacto

La débil planificación de las adquisiciones puede derivar en compras de emergencia, que se hacen sin los controles de rutina y con frecuencia sin competencia alguna.

La redacción de las bases técnicas de las adquisiciones es otro punto de gran vulnerabilidad, pues ellas pueden orientar la adquisición para favorecer a un proveedor en detrimento de otros, eliminando la competencia, no porque cuente con el producto de más calidad al mejor precio, sino porque ofrece las mejores comisiones ilegales o porque tiene algún tipo de vínculo patrimonial con los responsables de la adquisición (Campos y Pradham, 2007).

La adquisición es, probablemente, la fase de gestión de recursos más vulnerable a la corrupción administrativa en todas las cadenas de valor. Es una de las más estudiadas y se han diseñado metodologías muy sofisticadas para evaluar su eficiencia, efectividad y transparencia (OCDE. CAD, 2007a). Sin embargo, sigue siendo un ámbito con alta presencia de corrupción por la cantidad de recursos involucrados. Todos los actores de los programas de seguridad ciudadana cuentan con procesos de adquisición de bienes o contratación de servicios que son vulnerables a la corrupción, pero especialmente las policías y los sistemas penitenciarios, tanto porque concentran los recursos presupuestarios más cuantiosos de la cadena de valor, como porque han sido muy renuentes a la modernización de sus sistemas de gestión.

La falta de transparencia y publicidad de los procesos de adquisición disminuyen la competencia y contribuyen a que solo un número reducido de proveedores ofrezcan los productos o servicios que una determina institución requiere. Esto facilita la colusión entre proveedores, que se traduce en concertación de precios, en perjuicio de la institución adquiriente. Es lo que, con frecuencia, ocurre en las adquisiciones en muchos países de la región, sobre todo en el ámbito de las instituciones policiales y penitenciarias.

La fase del almacenamiento de los productos adquiridos es muy sensible a la sustracción de los mismos y venta en el mercado. Este tipo de corrupción, cuando se trata de armas y municiones, es particularmente delicado, pues normalmente quienes compran armas robadas lo hacen para utilizarlas en actividades delictivas. En el caso de las maras, se señala que la mayoría de las armas son obtenidas de la policía, sea por asaltos o complicidad (Demoscopía, 2007: 90).

Los bienes adquiridos y almacenados pueden no ser distribuidos a sus beneficiarios finales o pueden ser distribuidos solo en parte, con el pretexto de que no se cuenta con el bien en cantidad suficiente, desviándose ilícitamente al mercado, o puede ser que se deterioren en el almacén o en su transporte.

Los recursos distribuidos deben ser destinados, directa o indirectamente, a proveer los servicios públicos contemplados en los programas. Puede ocurrir, sin embargo, y ocurre a menudo, que el uso final de esos recursos, o parte de ellos, tenga un destino distinto. Es lo que con frecuencia ocurre en muchas instituciones con el uso del combustible o las medicinas.

Por último, existen otros controles administrativos donde también se presentan vulnerabilidades a la corrupción, tales como los que conciernen a las armas, municiones y explosivos, a las empresas de seguridad privada, y a la propiedad intelectual, entre otros.

En las actividades de patrullaje, motorizado y a pie, dos son las principales vulnerabilidades: las adquisiciones de vehículos patrulleros y equipos de comunicación, y el uso del combustible, que con mucha frecuencia se dispone ilícitamente en detrimento de las labores de patrullaje. Como mucho del combustible se trafica ilícitamente, los policías cobran a los ciudadanos que requieren una intervención, acabando, así, con el carácter gratuito del servicio público.

En términos generales, la materialización de estos riesgos puede afectar la reputación de las entidades participantes (tanto las que ejecutan como las que financian) en los programas de seguridad ciudadana, significar pérdidas de recursos, y afectar la calidad de los servicios prestados, dañando la confianza en las instituciones y el Estado de derecho.

#### 6. Respuesta a los riesgos

Una vez identificados los riesgos de cada uno de los procesos, es posible precisar un abanico de alternativas de respuesta a estos. Es claro que la alternativa seleccionada dependerá de las características propias de cada situación en particular, por lo que el objetivo de esta sección es simplemente ofrecer al tomador de decisiones un conjunto de alternativas de medidas que intentan ser respuestas efectivas a los riesgos. Por tanto, se puede seleccionar una acción o una combinación que pueda dar una respuesta a los riesgos identificados.

#### Dimensiones de análisis

Para la identificación de las respuestas a los riesgos de cada proceso, se han tenido en cuenta dos dimensiones de análisis, que han permitido construir la lista de respuestas a los riesgos que se presenta en la Tabla 2.

En primer lugar, se ha visto que las respuestas a los riesgos pueden ser de dos tipos: transversales y específicas. Las primeras son válidas para prevenir todos los riesgos a la corrupción, cualquiera que sea su modalidad y ubicación en la cadena de valor, sea o no una de las áreas o procesos especialmente vulnerables. Las segundas tienen por objeto prevenir manifestaciones específicas de la corrupción. Estas últimas son la adaptación a un riesgo específico de las medidas transversales.

En segundo lugar, se han tenido en cuenta las categorías estratégicas de respuesta a los riesgos sugeridas por el Project Management Institute (PMI), principalmente Evitar y Mitigar<sup>3</sup> (PMI, 2008). Evitar implica modificar el programa de manera que el riesgo se elimine por completo. La forma más radical de evitar el riesgo sería cerrar el programa por completo. Sin embargo, como los riesgos pueden afectar de manera distinta a cada proceso, es posible también cancelar algún proceso u objetivo determinado que es más susceptible al riesgo y donde no se encuentran medidas de eliminación o mitigación aceptables. Por su parte, mitigar implica reducir la probabilidad de ocurrencia o el impacto de un riesgo dentro de un límite aceptable para las organizaciones. También se ha considerado la posibilidad de diseñar respuestas para desarrollarse en caso de que un riesgo se materialice, por lo que toman la forma de planes de contingencia.

Finalmente, se ha tenido en cuenta que en algunos casos las respuestas a los riesgos pasan por introducir reformas a otros procesos de la cadena de valor, no directamente al proceso en riesgo, pues el origen del riesgo está en otro proceso.

#### Revisión de las alternativas disponibles

La literatura sobre la materia discute extensamente las responsabilidades individuales, institucionales y sociales en la corrupción. Existe, en general, acuerdo en que es necesario contar con *políticas de probidad* que incidan en estos tres niveles, aunque desde el Estado es mucho más fácil actuar en relación con las dos primeras, es decir, los servidores públicos y la cultura de las instituciones. Investigaciones en profundidad de hechos de corrupción, sobre todo policial, así como estudios académicos, han permitido develar la compleja trama detrás de estos hechos, que normalmente solo son posibles gracias a la complicidad o, incluso, el aliento de las instituciones. A este respecto, asuntos

tales como el diseño institucional y la cultura organizacional son fundamentales para entender los hechos de corrupción. Dentro de esta lógica, tan o más importante como reclutar a gente proba será contar con instituciones cuyo diseño y cultura estén alineadas firmemente en la lucha contra la corrupción. Esto es especialmente importante en la cadena de valor de la seguridad ciudadana, considerando que las instituciones que forman parte de ella, en particular las policiales y penitenciarias, están de manera permanente asociadas a quienes viven de la actividad criminal, para quienes neutralizar su acción resulta fundamental.

Desde esta perspectiva, la lucha contra la corrupción no puede ser solo ni principalmente un esfuerzo por identificar y castigar a los corruptos, lo que en cualquier caso es necesario e imprescindible, sino por identificar los patrones de la corrupción, esto es, sus áreas más vulnerables y sus principales manifestaciones, con el propósito de modernizar la gestión institucional para reducir la discrecionalidad de los servidores públicos, transparentar su actuación y hacerlos responsables de sus actos (Campos y Pradhan, 2007).

La respuesta a la corrupción tiene gran incidencia en los procesos de apoyo, toda vez que son transversales y dan soporte a todos los procesos críticos. Es decir, su implementación evita o mitiga una amplia diversidad de riesgos que se manifiestan en los procesos críticos.

#### 6.1 Alternativas de respuesta a los riesgos en los macroprocesos críticos

#### Desarrollar políticas de seguridad

Algunas medidas de carácter transversal y de mitigación consisten en la activa promoción de la rendición de cuentas públicas y la participación ciudadana. Ambas cosas van de la mano, pues si las instituciones no producen información dando cuenta de su gestión, es difícil que la ciudadanía se involucre en la política pública, lo que es fundamental tanto para garantizar la transparencia y la supervisión pública como para nutrir la política de los aportes, preocupaciones y necesidades ciudadanas. Ello contribuye, de manera importante, a que las políticas de seguridad sean no solo inclusivas, confiables y sostenibles, sino eficaces. A este respecto, cuatro asuntos revisten especial importancia:

- a) Rendición de cuentas públicas que deben llevar a cabo las instituciones de la seguridad en sus respectivos ámbitos de actuación, sea éste nacional, regional, estatal, provincial o local. Estas rendiciones son muy valiosas, especialmente si existen planes y/o estrategias e indicadores de resultado previamente establecidos, que permitan medir el impacto de las intervenciones públicas (Chile. Ministerio del Interior, 2009).
- b) Creación o ampliación de canales de denuncia pública que permitan un fácil, rápido y gratuito acceso ciudadano a las más altas autoridades de las instituciones responsables de la seguridad, para transmitir información útil en relación con los servicios públicos que se brindan y, en especial, de las prácticas corruptas de sus funcionarios. Esos u otros canales especialmente diseñados deben existir para las denuncias de corrupción que deseen formular los miembros de las propias instituciones de seguridad, quienes, con frecuencia, son los que mejor conocen las prácticas corruptas y sus responsables. Para que estos canales sean instrumentos efectivos en la lucha contra la corrupción, se debe contar con órganos de investigación de la "inconducta" funcional que sean eficaces en responder a la denuncia ciudadana, que mantengan adecuadamente informados a quienes la formularon y que, incluso, lleguen al extremo de brindar la protección necesaria si fuera el caso.
- c) Auditoría ciudadana de los procesos críticos o áreas especialmente vulnerables (A. Carballo, entrevista realizada por Gino Costa, 2009). Las propias instituciones de la seguridad pueden someter al escrutinio público sus procesos más vulnerables. La institución del *Ombudsman*, presente en casi todos los países de América Latina y el Caribe, podría cumplir un importante papel en esta materia, convocando, como institución pública autónoma de los otros poderes del Estado, a instituciones no gubernamentales o cívicas de prestigio a que la acompañen en esta tarea. Los capítulos nacionales de

Transparency International también podrían cumplir un rol parecido, sumando fuerzas con las universidades más destacadas, las iglesias, los medios de comunicación y algunos colegios profesionales.

d) Políticas de activa promoción de la participación ciudadana en la política de seguridad. Esto se puede traducir en un sinnúmero de acciones, que van desde cumplir rápida y gratuitamente con la ley de acceso a la información pública, hasta crear espacios de participación ciudadana en las instancias de coordinación interinstitucional en los distintos niveles de gobierno, pasando por facilitar, colaborar y responder proactivamente a los resultados de las investigaciones periodísticas.

#### Prevenir la violencia

Si bien los riesgos asociados a este proceso son menores a los de controlar y sancionar, pueden tener un impacto muy severo en la credibilidad y efectividad de los programas. Por tanto, como son de naturaleza política principalmente, se puede recurrir a la definición de procedimientos y criterios objetivos que reduzcan el margen de arbitrariedad en la toma de decisiones, y a la participación en la toma de decisiones y en el control externo de la sociedad civil, particularmente de las comunidades directamente afectadas o de organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia. Para que la participación y el control social sean efectivos, es necesario desarrollar salvaguardas para evitar la cooptación y el conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil que participan en los esquemas de selección de beneficiarios, implementación de programas y supervisión. De lo contrario, se podrían estar utilizando sectores de la sociedad civil afines al gobierno para realizar el control real.

Los programas de policía comunitaria tienen también consecuencias en la mitigación de estos riesgos, toda vez que se involucra a la comunidad en la planificación y supervisión de las actividades de prevención.

#### Controlar y sancionar

Siguiendo la estrategia de evitar ciertos riesgos, el BID ha determinado una serie de actividades a las que no se debe prestar apoyo, dado el alto riesgo que implican a la reputación. Esto por la relación tan estrecha que existe entre ellas con abusos de los derechos humanos, derechos civiles e injerencia en asuntos políticos del país. Estas actividades son: a) apoyo a operaciones bélicas de fuerzas militares; b) actividades destinadas a preservar la seguridad del Estado o investigar delitos con motivos políticos; c) operaciones secretas o encubiertas; d) adquisición de equipos letales tales como armas, municiones y gases lacrimógenos. En el caso de automóviles patrulleros, solo podría financiarse su adquisición para la puesta en marcha de estrategias de policía de proximidad con participación de la comunidad; e) apoyo a las operaciones de unidades especiales que supongan una alta complejidad en el manejo de la fuerza y exposición a la violencia, tales como unidades de desactivación de bombas, brigadas de erradicación de drogas, unidades antisecuestro y unidades de control de disturbios, entre otras; y f) adiestramiento en la utilización de armas de fuego o letales (BID, 2009b).

Para los demás riesgos, se plantean en la Tabla 2 una serie de alternativas específicas, que están orientadas algunas a prevenir las causas de la corrupción y otras a fortalecer la capacidad de reacción de las entidades ante la ocurrencia de dichos actos.

#### Rehabilitar y reinsertar a la sociedad

Con respecto a los riesgos en los procesos de rehabilitación y reinserción, dada su alta probabilidad de ocurrencia e impacto por la vinculación a violaciones de derechos humanos y daños a la reputación de gobiernos y cooperantes, muchas entidades se abstienen de participar en este tipo de programas, siguiendo también estrategias radicales de evitar riesgos, antes mencionadas. Otras entidades, como el BID (2009b), han establecido en sus políticas medidas de mitigación obligatorias para ser incluidas en programas con actividades en estos procesos. Una de estas medidas es la conformación de alianzas estratégicas con entes especializados y de reconocimiento internacional, con los cuales se definirán

planes de acción y monitoreo, líneas de base y metas que progresivamente se prevén alcanzar. Se espera que con el apoyo de estos entes especializados, se garantice la aplicación de las convenciones internacionales que rigen el uso de la fuerza y la administración de los centros de reclusión, las condiciones de trabajo del personal en los centros penitenciarios y el tratamiento integral de las personas en conflicto con la ley penal y/o privadas de libertad, así como también las normas internacionales que establecen los estándares físicos para su infraestructura.

Asimismo, se establece que deben ser complementadas con medidas de descongestión e institucionalización de mecanismos de supervisión judicial de las penas. El caso de los centros de reclusión de menores de edad, como medida excepcional, es particularmente sensible, pues la región cuenta con pocos avances en el cumplimiento de los tratados internacionales sobre la materia.

#### Supervisar y evaluar políticas

La supervisión puede ser ejercida por órganos de control de las propias instituciones o por órganos ajenos a ellas. Entre los órganos internos están los participantes del proceso de controlar la ejecución, destacando los de naturaleza disciplinaria, contable y administrativa. El control disciplinario tiene por objeto investigar la ocurrencia de "inconductas" funcionales y, eventualmente, penales. El contable persigue identificar malos manejos en la gestión de los recursos institucionales. La administrativa se propone evaluar la concordancia de las prácticas con los procedimientos y la normativa institucionales. Los tres son complementarios y deben ser practicados por todas las instituciones del sistema. Estas modalidades son complementadas por la supervisión externa, que es ejercida por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como por las instituciones del *ombudsman*, las contralorías, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto al monitoreo, para hacerlo como una práctica regular y permanente, es preciso adoptar varias medidas, que se pueden resumir en las siguientes (Ammons, 1999):

- Asegurar el compromiso de los directivos involucrados en el programa.
- Elaborar un plan estratégico.
- Asignar la responsabilidad para la coordinación general del Sistema de Información, Control y Evaluación de la Gestión.
- Asignar responsabilidad (individual o de grupo) sobre la difusión y coordinación de esfuerzos de departamentos / actividades / funciones para desarrollar planes operativos y medidas de desempeño.
  - Identificar medidas que reflejen un desempeño relacionado con los objetivos.
  - Determinar la frecuencia y la forma con la que se desea informar sobre el desempeño.
- Asignar responsabilidades: i) a nivel departamental en la recolección de datos y preparación de informes; ii) centralizada para la recepción de datos, la supervisión y retroalimentación.
  - Auditar periódicamente los datos sobre desempeño.
- Asegurar una conexión significativa entre el sistema de medidas de desempeño y los procesos importantes de toma de decisiones.
- Refinar continuamente las medidas de desempeño (balancear necesidad de perfeccionar con necesidad de tener patrones comparables).
  - Incorporar las métricas seleccionadas en los reportes a los *stakeholders*.

En lo que se refiere al proceso de control, tres asuntos deben ser considerados, a saber, su diseño y organización, su funcionamiento, y las medidas de protección que requiere el sistema. El diseño y organización incluye cuatro componentes. Uno, un sistema que integre los controles disciplinario, contable y administrativo. Además, este sistema debe ser proactivo, es decir, debe buscar con empeño identificar las irregularidades y, eventualmente, los delitos, especialmente sus patrones, para recomendar las medidas que contribuyan a su superación. En ese empeño, debe jugar un activo papel en alentar la denuncia ciudadana y la del personal de las propias instituciones concernidas, creando mecanismos adecuados para canalizarlas. Dos, una adecuada normatividad, que esté alineada con lo que establecen las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción de las Naciones Unidas y

de la Organización de Estados Americanos, que establezca con claridad, entre otras cosas, la responsabilidad de los superiores jerárquicos por las infracciones que ocurran (Mohor y Frühling, 2006). Tres, una división de responsabilidades entre los órganos de investigación e inspección, por un lado, y los de juzgamiento, por el otro, creando, si fuera el caso, instancias administrativo-disciplinarias permanentes, con competencia para asuntos propiamente disciplinarios, así como para infracciones contables y administrativas. Cuatro, un mecanismo extraordinario y excepcional de depuración, cuando han fracasado las medidas de supervisión ordinarias.

El proceso de control de la ejecución debe tener un funcionamiento no solo eficaz, sino rápido y transparente. La lentitud para adoptar medidas correctivas frente a las infracciones contribuye a alentarlas. Por ello, es necesario que el sistema actúe con rapidez, lo que da un mensaje de eficacia e intolerancia frente a la corrupción. La transparencia en su funcionamiento tiene como propósito disuadir la corrupción. La publicidad de las actuaciones y sanciones de los órganos de supervisión cumple el mismo propósito (National Institute of Justice ...[et al], 2007). A este respecto, cuatro elementos deben ser tomados en consideración. Uno, un esfuerzo permanente para reforzar, reestructurar y/o reformar las entidades de supervisión o crear nuevas unidades donde ninguno de estos esfuerzos sea posible. Dos, una mirada integral a los problemas de corrupción, que se vean no como resultado de malas conductas individuales, sino como manifestaciones de problemas en el funcionamiento de las instituciones, y que, por tanto, oriente sus investigaciones no solo a identificar y castigar la conducta individual, sino a corregir o rediseñar los procedimientos institucionales. Tres, celeridad. Cuatro, transparencia. Un aspecto de este último debe ser la oralización de los procedimientos, tal cual ha ocurrido en el marco de las reformas procesales penales, lo que ha contribuido a la mayor eficacia y celeridad en la justicia. Lo anterior debe ir acompañado por un esfuerzo para blindar los órganos de supervisión de quienes los quieren débiles e inservibles. Al respecto, se deben considerar al menos tres elementos: a) contar con un exigente sistema de selección, que responda al perfil adecuado; b) una política de incentivos y de protección para el personal que se desempeña en estos órganos, que incluya el necesario paso por estas unidades para prosperar en la carrera; y c) la existencia de mecanismos de protección y premiación a quienes colaboren con el sistema, como, por ejemplo, denunciantes, testigos, peritos o colaboradores eficaces.

Las modalidades de control externo son varias: a) la que se ejerce desde los tres poderes del Estado, incluyendo el propio ejecutivo; b) la contable, que se ejerce desde las contralorías o cortes de cuentas; c) la que se ejerce desde las instituciones del *ombudsman*; y d) las que se ejercen desde las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. Cabe anotar que el control judicial opera no solo a través de la acción de los jueces, sino también de los fiscales, quienes ejercen la acción penal y tienen la responsabilidad de conducir la investigación del delito. Para que estos órganos de control externo funcionen eficazmente, deben contar, por lo menos, con órganos especializados con atribuciones para investigar, de oficio o a pedido de parte, "inconductas" en las instituciones que integran el sistema de seguridad y para formular recomendaciones o imponer medidas correctivas; y con recursos profesionales y logísticos para el ejercicio de sus labores. Es también fundamental que las instituciones del sistema sometidas a evaluación y supervisión acaten las decisiones o recomendaciones. En lo que se refiere a las dos últimas modalidades de control externo, cuyas decisiones no necesariamente obligan a las instituciones del sistema de seguridad, es importante que éstas, cuando menos, muestren una apertura a sus investigaciones, contribuyan a facilitarlas y las hagan suyas, activando sus propios órganos de supervisión interna.

Para que las formas de control externo sean eficaces, es preciso que las instituciones del sistema de seguridad adopten las medidas preventivas recomendadas en relación con la rendición de cuentas y la participación ciudadana, que incluyen, especialmente, una activa política de acceso a la información pública, fomenten la denuncia ciudadana y rindan cuentas.

#### 6.2 Alternativas de respuesta a los riesgos en macroprocesos de apoyo

#### Infraestructura de la organización y desarrollar tecnología

Las acciones de respuesta a los riesgos desde la perspectiva de los macroprocesos de Infraestructura de la organización y Desarrollar tecnología, están vinculadas a acciones de modernización institucional particularmente enfocadas en cuatro aspectos: a) La necesidad de explicitar, de manera clara y objetiva, aquello que se espera de la conducta del servidor público, reduciendo al máximo su discrecionalidad. Dichas normas también deben contener las sanciones que se aplicarán al funcionario en caso de incumplimiento. Tan importante como ello, es que la institución aplique las sanciones y actúe en concordancia con las normas. De lo contrario, existirá una brecha entre la política institucional explicitada y la práctica diaria. Cuando ello ocurre, el funcionario sabrá que esta última es la norma aplicable. b) Transparentar la actuación de los funcionarios, simplificando y, de ser el caso, eliminando procesos y procedimientos oscuros que no estén sometidos al escrutinio de otros. Para ello, es preciso que las instituciones produzcan la mayor cantidad de información sobre la actuación institucional y la de sus miembros, y la pongan al servicio del público. c) La incorporación de tecnología de la información y las comunicaciones. Este proceso puede constituir una oportunidad para modificar prácticas muy enraizadas, no solo ineficientes sino corruptas, lo que demanda principalmente la revisión de los procesos existentes y la sensibilización y capacitación del personal para adecuarse a nuevas formas de hacer el trabajo. Puede demandar, también, la selección de nuevo personal para operar los nuevos procedimientos. d) La gestión por resultados. La evaluación de desempeño a nivel de instituciones, de unidades o de individuos es, en sí misma, un antídoto contra la corrupción. Además, permite que se tomen medidas para corregir lo que no funciona y contribuye al desarrollo de un espíritu meritocrático y de una cultura de la excelencia en el servicio público, que está reñida con la corrupción.

#### Gestionar recursos humanos

En materia de gestión de recursos humanos, el desarrollo de una cultura de valores en cada una de las instituciones involucradas en la cadena de valor de la seguridad ciudadana es una medida que contribuye a la mitigación de los riesgos de corrupción. Esto comprende al menos cinco aspectos centrales: a) Discurso y práctica de los líderes institucionales. Es imprescindible que estos cuenten con un discurso comprometido con la probidad y que sean ellos los primeros en hacer público los hechos de corrupción, posicionándose a la vanguardia en esta materia. Este mensaje es importante tanto al interior de las instituciones de seguridad, cuyos miembros sabrán a qué atenerse, como a nivel de la opinión pública, pues generará confianza en ella, lo que eventualmente se traducirá en su colaboración en la lucha contra la corrupción. Para que este discurso sea creíble, es preciso que vaya acompañado de una práctica institucional que le haga eco, lo reafirme y lo fortalezca. b) Discurso y práctica institucional deben ir acompañados de explícitas normas de probidad de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos. Estas normas deben incluir un código de ética y reglamentos disciplinarios que sean claros y objetivos en señalar las conductas que son esperadas por parte de los funcionarios, y las sanciones que les aplicará en caso de incumplimiento. Deben, además, contar con un diseño institucional que permita la investigación rápida y efectiva de las "inconductas". c) Selección de personal idóneo. Ella se hace con base en un perfil predeterminado, el que debe establecer con claridad la importancia de la probidad del futuro funcionario. Esa probidad debe evaluarse adecuadamente en las pruebas de selección, que pueden incluir la aplicación del polígrafo o las evaluaciones del entorno socioeconómico, que son componentes de las pruebas de integridad. d) Formación en valores. Incluye la instrucción en ética pública que se debe impartir en las escuelas, tanto para la formación básica como para las actividades de especialización, capacitación y perfeccionamiento a lo largo de la carrera. e) Reconocimiento permanente de la conducta proba y la sanción de la corrupta. Estudios en cuerpos policiales han demostrado que la severa sanción de "inconductas" menores constituye un mensaje claro de que las mayores no serán toleradas (National Institute of Justice ...[et al], 2007).

Otra medida fundamental en esta materia es la profesionalización de la función pública, que implica tres ámbitos de intervención: el desarrollo de una carrera funcionaria, el logro de atractivas condiciones de trabajo y de bienestar para el funcionario público y su familia, y la dignificación de la función pública. En relación con la carrera funcionaria, es conveniente que las instituciones de seguridad cuenten con una ley que establezca, clara y objetivamente, el plan de la carrera funcionaria y que, en su progresión, reconozca y premie el mérito y la probidad, y que penalice ejemplarmente a los funcionarios corruptos. Un adecuado plan de carrera funcionaria podría ir acompañado por atractivas condiciones de trabajo y de bienestar para el funcionario y su familia, que principalmente contemple una retribución económica que le permita vivir decentemente de su trabajo, los medios para cumplir eficientemente su función, y programas de bienestar que incluyan, como mínimo, un seguro de salud, un seguro de vida y una pensión. Tanto un plan de carrera como atractivas condiciones de trabajo y de bienestar deberían propender a la dignificación de la función pública y a su prestigio social. No obstante, si estas y otras medidas no revierten la actual desconfianza hacia nuestras instituciones de seguridad, que, con frecuencia, resulta del abuso y la corrupción, la función pública en el ámbito de la seguridad seguirá siendo mal percibida por la ciudadanía.

#### Gestionar el abastecimiento

La mayoría de las medidas de respuesta a los riesgos en este campo son de carácter general y pasan por la implementación de mejores prácticas, como las recogidas por la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas, del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE (2007a). En este sentido, las medidas de mitigación pasan por el desarrollo de sistemas de control y auditoría de las compras públicas, la mejora de los sistemas de apelaciones, incremento de los niveles de acceso a la información, la implementación de medidas preventivas como códigos de conducta de los compradores públicos, marcos legales que definan, regulen y sancionen las prácticas corruptas, y mecanismos seguros de denuncia.

Dada la baja capacidad que se observa en muchas de las unidades de adquisiciones de las entidades del sector, además de las actividades de fortalecimiento de capacidades de las áreas de compras (capacitación, mejora de procesos y regulaciones, preparación de documentos estándar para adquisiciones, sistemas de información, introducción de mecanismos de compra electrónica, etc.), la tercerización de estos servicios también es una alternativa viable cuando se trata de compras urgentes. Una particularidad de las adquisiciones de entidades de seguridad a tener en cuenta es también el posible secreto para compras de bienes o servicios destinados a actividades de inteligencia o armas, que en todo caso debe ser evitado o reducido al mínimo indispensable.

En todo caso, siempre es importante la evaluación permanente de la efectividad de las medidas tomadas para responder a los riesgos identificados, y así estar en condiciones de tomar las medidas correctivas que sean oportunas.

En la Tabla 2 se presenta un resumen de los principales riesgos y las medidas de mitigación correspondientes.

#### 7. Reflexiones finales

La corrupción y la inseguridad ciudadana están íntimamente relacionadas. Los actores involucrados en los programas de seguridad ciudadana son particularmente susceptibles a la corrupción por los bajos sueldos, débiles controles y, en general, por la debilidad institucional de muchos de los países de la región.

Por tanto, es necesario definir un proceso sistemático de identificación, análisis y respuesta a los riesgos de corrupción en programas de seguridad ciudadana. La metodología propuesta, basada en la cadena de valor, permite esto, por lo que incrementa la probabilidad de éxito de los programas de alcanzar sus objetivos esperados en alcance, costo, tiempo y calidad. Se complementa con metodologías de análisis de riesgo sistémico de corrupción de los países.

De no controlarse el círculo vicioso corrupción-inseguridad, muchos de los países de la región podrían caer en grave inestabilidad política, pérdida de control de su territorio y guerras extendidas entre grupos rivales, con pérdidas de vidas en la población.

#### **Notas**

- <sup>1</sup> "La gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, incluyendo: (i) la forma mediante la cual los titulares de la autoridad son elegidos, controlados y reemplazados; (ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencias, responsabilidad y funciones; y (iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo" (BID, 2003).
- <sup>2</sup> Entendiendo la tecnología desde el punto de vista de desarrollo del conocimiento en general y no solo de la rama científica, de la computación o de la ingeniería.
- <sup>3</sup> El PMI también define como una alternativa general la aceptación del riesgo, pero por la naturaleza de los riesgos de corrupción, ésta no se plantea como una estrategia viable, al igual que transferir el riesgo pues el objetivo es controlarlo y no solamente trasladar la responsabilidad de su administración a otros.

#### Bibliografía

- Alda, Erik y Beliz, Gustavo (eds.) (2007), ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana, Washington, BID.
- Ammons, David N. (1999), "Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales", en ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Carlos E. Losada i Marrodán (ed.) Washington, BID.
- Arias, Patricia (2009), "Mandato policial y conceptos de la seguridad en América Latina", Río de Janeiro, Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil.
- BID (2001), "Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo", Washington, BID (GN-2117-2).
- \_\_\_\_\_ (2003), "Modernización del Estado: documento de estrategia", Washington, BID (GN-2235-1).
- \_\_\_\_\_ (2006), "Marco para combatir el fraude y la corrupción en las actividades financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo", Washington, BID (GN-2414-3).
- \_\_\_\_\_ (2009a), "Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana", Washington, BID (GN-2535).
- \_\_\_\_\_ (2009b), "Plan de acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)", Washington, BID (OP-262-1).
- Campos, Edgardo y Pradhan, Sanjay (eds.) (2007), *The Many Faces of the Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, World Bank.
- Chile. Ministerio del Interior (2009), *Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010: cuenta pública 2008*, Santiago, Ministerio del Interior.
- CIDH (2009), "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos", Washington, OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Crank, John P. (1999), "Digging up Police Skeletons", en *The Economist*, N° 11, December.
- Dammert, Lucía (2007), "Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean", Santiago, FLACSO.
- Demoscopía (2007), Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica: hallazgos de un estudio integral, San José, Demoscopía.

- Echebarría, Koldo (2007), "Corrupción: un análisis a través de indicadores de gobernabilidad", Washington, BID, http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1970958, 20-07-2010.
- García, Mauricio (2007), "Gestión de riesgos de políticas públicas: un gran ausente en la reforma del Estado", en *Gestión Pública*, Vol. 1 N° 4, Lima.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2009), "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 4978).
- Klitgaard, Robert (1996), "Combatiendo la corrupción: información e incentivos", en *Nueva Sociedad* N° 145, Caracas, septiembre-octubre, pp. 56-65.
- Latinobarómetro (2009), "Informe Latinobarómetro 2009", Santiago, Latinobarómetro.
- Mohor, Alejandra y Frühling, Hugo (2006), "Reflexiones en torno a la corrupción policial", Santiago, Universidad de Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (Documento de Trabajo; N° 1).
- National Institute of Justice y Office of Community Oriented Policing Services (2007), "Police Integrity: Public Service with Honor", Washington, NIJ, COPS.
- Newburn, Tim (1999), "Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature", London, Research Development Statistics (Police Research Series; N° 110).
- Nye, Joseph (1989), "Political Corruption: a Cost-Benefit Analysis", en *Political Corruption: a Handbook*, Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor Levine (eds.), New Brunswick, Transaction.
- OCDE. CAD (2007a), "Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas", París, OCDE. Comité de Asistencia al Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Manual del OCDE/CAD sobre la reforma del sistema de seguridad: apoyo a la seguridad y a la justicia", París, OCDE. Comité de Asistencia al Desarrollo.
- Osse, Anneke (2007), Entender la labor policial: recursos para activistas de derechos humanos, Madrid, Amnistía Internacional.
- PMI (2008), A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), Pennsylvania, Project Management Institute. 4. ed.
- PNUD (2009), Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010, Bogotá, PNUD.
- Porter, Michael (1996), "What is Strategy?", en *Harvard Business Review*, Boston, November-December, pp. 61-78.
- Programa Estado de la Nación (2008), "Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible", San José, Programa Estado de la Nación.
- Punch, Maurice (1985), Conduct Unbecoming: the Social Construction of Police Deviance and Control, London, Tavistock Publications.
- Quintana, Juan ...[et al] (2003), *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*, La Paz, Fundación PIEB.
- Roebuck, Julian B. y Barker, Thomas (1974), "A Typology of Police Corruption", en *Social Problems*, Vol. 21 N° 3, Berkeley, pp. 423-437.
- Savona, Ernesto Ugo (2006), "Metodología para medir la probabilidad de que se produzca un acto determinado de la delincuencia organizada", en *Foro sobre el Delito y la Sociedad*, Vol. 5 N° 1, New York, pp. 35-68.
- Transparency International (2008), "Índice de fuentes de soborno 2008", Berlín, Transparency International.
- \_\_\_\_\_ (2009a), "Índice de percepción de la corrupción 2009", Berlín, Transparency International.

\_\_\_\_\_\_ (2009b), "Informe sobre el barómetro global de la corrupción de Transparency International 2009", Berlín, Transparency International.
Transparency International y PNUD (2006). "Herramientas para medir la corrupción y la gobernabilidad en países latinoamericanos", Berlín, Transparency International.
Weisburd, D.; Greenspan, R.; Hamilton, E. E.; Bryant, K.; y Williams, H. (2001), "The Abuse of Police Authority: a National Study of Police Officers' Attitudes", Washington, Police Foundation.
Williams, Hubert (1992), "Why We Should Establish a Police Code of Ethics", en *Criminal Justice Ethics*, Vol. 11 N° 2, New York.
\_\_\_\_\_\_ (1996) "Cops on the Edge", en *Nieman Reports*, Vol. 50 N° 3, Cambridge.
\_\_\_\_\_\_ (2002), "Core Factors of Police Corruption Across the World", en *Forum on Crime and Society*, Vol. 2 N° 1, December, New York.

# ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración\*

#### Guillermo F. F. Schweinheim

#### 1. Introducción

América Latina atraviesa una situación escasamente imaginable en presencia de la crisis financiera, económica y social de principios del milenio. Esta situación obedece a razones de distinta índole. Un cambio significativo de la estructura económica mundial, a partir del nuevo rol de China y de la India en la estructura de producción, inversión, consumo, exportaciones e importaciones globales, han vuelto a América Latina menos dependiente de los centros del capitalismo avanzado (Rosales y Kuwayama, 2007). Estos centros, orientados por principios neoliberales, atraviesan, desde 2008, una histórica crisis que está afectando la economía real (CEPAL, 2010). En particular, y sin perjuicio de transformaciones significativas en la matriz exportadora de algunos países latinoamericanos, tornándolos más competitivos en sus exportaciones de origen industrial y de base tecnológica, la demanda de alimentos, materias primas y manufacturas de origen agropecuario originada en Asia, determinaron por primera vez en casi 70 años (desde 1930) que se revirtiera la secular tendencia caracterizada por Prebisch como "deterioro de los términos del intercambio". Los colapsos financieros de principios de siglo y una nueva estrategia de financiamiento y endeudamiento permitieron redefinir la relación de América Latina con el capital financiero y los organismos multilaterales, ya no solo para solventar los desequilibrios de la balanza de pagos y fiscal, sino también para el financiamiento de la inversión pública y privada, en un marco generalizado de descenso de la relación deuda total o deuda pública/producto interno bruto. Más allá del contexto, y con distintos grados y variaciones, han surgido nuevas políticas económicas de los gobiernos sudamericanos. Han recorrido el continente políticas orientadas por principios de estímulo al crecimiento del producto, a la producción de manufacturas, al crecimiento del empleo, del empleo registrado y del empleo industrial. Políticas de estímulo al consumo interno y políticas sociales neouniversales ordenadas por criterios de transferencias monetarias para reducir de modo significativo el hambre, la indigencia y la pobreza han permitido una mayor participación de los sectores sociales más desfavorecidos en el ingreso nacional. Políticas de estímulo a la inversión pública y privada en infraestructura han hecho posible recuperar una parte del atraso en la materia. Nuevas estrategias de desendeudamiento de los sectores públicos de algunos de los países de la región y el notorio crecimiento de la recaudación fiscal, constituyen también algunas de las notas más distintivas de un nuevo patrón de políticas públicas.

Algunos datos de la CEPAL (2010) ilustran este cambio de época. Entre 2003 y 2008, el producto interno bruto de América Latina ha crecido un 29,76%. La industria manufacturera creció entre 2002 y 2008 un 28,4%. Las exportaciones han aumentado un 142,6% entre 2000 y 2008. La pobreza ha descendido en la región de 44% en 2002 al 33% en 2008. Y la indigencia ha descendido, en el mismo período, del 19,4% al 12,9%. De modo concomitante, el desempleo ha descendido en América Latina del 10,4% al 8,3% en el período 2000-2009. Sin embargo, la desigualdad se ha

Recibido: 09-09-2010. Aceptado: 17-12-2010.

<sup>\*</sup> El autor agradece los valiosos y generosos comentarios, críticas y aportes de Guillermo O'Donnell, Daniel García Delgado, Oscar Madoery y Jorge Remes Lenicov al momento de la redacción de una versión previa y menos desarrollada de este artículo que, bajo el título "Estado, Administración y Desarrollo. Contribución a un paradigma de investigación y políticas estatales para un nuevo desarrollo en América Latina", aparecerá en la Revista Aportes Nº 28 (El Estado del Bicentenario), editada por la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

modificado menos. Por ejemplo, también según CEPAL, Argentina solo ha mejorado su Índice de Gini de 0,531 en 2004 a 0,519 en 2006. Y Brasil, de 0,612 en 2004 a 0,594 en 2008.

Sin embargo, quizás como consecuencia de estas tendencias de los últimos ocho años, ha emergido un nuevo debate. Debate que está vinculado a cómo, dados este contexto global y continental y estas nuevas políticas públicas, debieran aprovecharse los próximos diez años (sobre los cuales existe una razonable certidumbre de continuidad en sus aspectos macro estructurales) para alcanzar las metas de crecimiento económico, igualdad social y soberanía ciudadana, que fueron metas regionales fuertemente sostenidas desde 1945 hasta 1975 aproximadamente. En otros términos, vuelve a surgir como desafío y como criterio valorativo y analítico la *cuestión del desarrollo*, tradición que caracterizó a la región, tanto en regímenes nacional-populares como en regímenes desarrollistas, hasta el derrumbe del modelo de crecimiento hacia adentro y el surgimiento de los regímenes burocrático-autoritarios. Proceso de ostracismo intelectual que continuó con el ciclo perverso de endeudamiento latinoamericano y la consecuente parálisis del crecimiento económico y la movilidad social ascendente que, con distintos grados de profundidad y ritmos, habían caracterizado a América Latina hasta mediados de los años setenta.

Esta reintroducción de la cuestión del desarrollo en la agenda pública y del pensamiento económico, social y político de la región muestra distintas dimensiones. En primer lugar, se asiste a una creciente revisión y reconsideración de las teorías del desarrollo, de la modernización y de la dependencia que caracterizaron la matriz de pensamiento estatal y de las ciencias sociales entre 1950 y 1980 (Bresser Pereira, 2006). Esta puesta en valor de la cuestión del desarrollo supone no solo una necesaria recuperación de una tradición político intelectual, sino también de una comprensión más acabada de su desplazamiento por el pensamiento neoclásico en lo intelectual y neoliberal en la práctica político estatal. Sin embargo, implica también su revisión a la luz de enfoques más contemporáneos, tales como la teoría del desarrollo endógeno (Boisier, 2003) y la teoría del desarrollo como distribución de capacidades (Sen, 2000), que surgieron como alternativas críticas frente al paradigma neoclásico y neoliberal hegemónico durante los años noventa. Para sintetizar, se trata de responder a la pregunta acerca del mejor núcleo de definiciones sobre el desarrollo para la próxima década, no solo de carácter económico, social y político, sino también sobre su contenido en términos de filosofía social. En cualquier caso, existe un juicio generalizado en torno a que el crecimiento económico experimentado por América Latina no constituye en sí mismo un proceso de desarrollo. En efecto, las cuestiones de volver sustentable el crecimiento a través de inversiones de capital que transformen la matriz productiva y exportadora hacia bienes y servicios de mayor valor agregado en tecnología y conocimiento, desarrollar sistemas nacionales de innovación, avanzar en un proceso de mejoramiento de la distribución del ingreso y mayor igualdad en el acceso a bienes materiales y espirituales, y construir una ciudadanía más soberana y autónoma constituyen las metas a alcanzar si se trata de atravesar un verdadero proceso de desarrollo.

En segundo lugar, se debe recapitular sobre una nueva matriz de políticas estatales orientadas por el desarrollo, el crecimiento económico, la igualdad social y la soberanía ciudadana. En otros términos, un nuevo desarrollo requiere unas nuevas políticas públicas, distintas (dado el nuevo contexto global, tecnológico y de fuerzas productivas y sociales) de las de los regímenes nacional populares y desarrollistas de 1945 a 1975, pero similares en su espíritu (Bresser Pereira, 2007b). De hecho, el ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales. Por ejemplo, nuevas políticas de comercio internacional guiadas por el mantenimiento del superávit comercial orientan los patrones de estímulo al comercio exterior. Nuevas políticas financieras internacionales sustentadas en el mantenimiento del superávit de la balanza de pagos, nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público orientadas por el superávit fiscal y nuevas políticas cambiarias guiadas por el sostenimiento de la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudenciales que permitan controlar la inflación, muestran estrategias macroeconómicas claramente distintas a las de los años 50 a 70. Políticas de inversión pública y

privada fundadas en el ahorro interno han sido inauguradas en la década. Políticas sociales de combate a la pobreza, la indigencia y la exclusión, con carácter cuasi universal, y apoyo a las demandas postergadas de pueblos originarios, sectores sociales desfavorecidos y minorías discriminadas, constituyen una novedad propia de este período inaugurado en el año 2000. Todo ello en un contexto de estímulo al crecimiento económico, el empleo, el aumento del consumo interno, y la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva.

Sin perjuicio de la novedad de estas políticas en la historia de las estrategias estatales en América Latina, el debate parece no concluir. No son pocos los que sostienen que debiera alumbrar una nueva o segunda generación de políticas para el desarrollo entre 2010 y 2020 si se quiere aprovechar el contexto global actual. Esta segunda generación de políticas debiera orientarse, por un lado, hacia el desarrollo de sistemas nacionales de innovación; estos sistemas deben posibilitar una matriz productiva con mayor contenido tecnológico agregado, con nuevos modelos de asociación pública y privada para la inversión en infraestructura pública y productiva de alto contenido en tecnología, y con burguesías empresariales, clase obrera organizada y nuevos actores de la economía social consolidados y asociados a dicha matriz productiva.

Por otro lado, se hacen necesarias acciones sostenidas y profundas dirigidas hacia el desarrollo humano intensivo, en términos de derechos sociales básicos, en particular para los sectores más desfavorecidos, educación universal de alta calidad, sistemas universales de acceso a servicios de salud igualitarios y eficaces, universalización de la seguridad social, políticas activas para garantizar el acceso a la vivienda, reconfiguración de los grandes conglomerados urbanos y acceso a servicios públicos igualitarios. Asimismo, es necesario mejorar el capital institucional democrático, la confianza y el capital social en la sociedad civil. Finalmente se requiere una redefinición de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno y de estos con los agentes económicos que, a un tiempo que se intenten redistribuir recursos y responsabilidades de la acción pública para favorecer tanto el desarrollo nacional como el desarrollo local, permita una revitalización de la participación ciudadana y el ejercicio de la libertad, los derechos republicanos y la virtud cívica. En otros términos, se trata acerca del contenido complejo de las políticas estatales y de las acciones institucionales para el desarrollo que será preciso adoptar e implementar, y que inevitablemente supondrán conflictos y negociaciones entre actores sociales, políticos y económicos para consolidar estrategias nacionales y continentales de crecimiento, igualdad y ciudadanía en América Latina.

La tercera dimensión que es necesario considerar se refiere a la nueva matriz del Estado y la administración pública para unas políticas públicas orientadas al desarrollo (O'Donnell, 2002). Toda la evolución de las teorías y políticas públicas para el desarrollo, desde los años 50 hasta los más actuales enfoques teóricos y las nuevas políticas públicas del 2000, ha asumido como una dimensión estructural el papel del Estado y de la administración pública en las estrategias nacionales de desarrollo. Se trata no solo de la participación de los servicios estatales en el producto bruto o de las inversiones estatales de todo tipo para promover el crecimiento, la igualdad y la ciudadanía. Se trata, también, de considerar la configuración del Estado como un conjunto de relaciones de dominación que suponen una determinada alianza de clases para el desarrollo. Además, de una configuración de la administración pública en sus aspectos institucionales, organizacionales, de sistemas y procesos, de dotación de servidores públicos y de tecnologías de gestión, que sea funcional a una visión nacional del crecimiento, la igualdad y la ciudadanía, a una matriz de políticas estatales para el desarrollo y a un Estado que sea expresión de una alianza de clases que sostenga dicha visión nacional.

La evolución de la construcción de los Estados nacionales y las administraciones públicas latinoamericanas entre 1945 y 1975 se caracterizó justamente por intentar desplegar dicha funcionalidad. La relación entre las burguesías nacionales y las clases trabajadoras organizadas (en distintos grados de consolidación en las diversas experiencias nacionales) y su vinculación con las burocracias y tecnoburocracias estatales fueron determinantes en las experiencias orientadas por el desarrollo en dicho período. En esa época, la creación de instituciones estatales (tanto en la

administración central como descentralizada, y las empresas del Estado) sostuvo las políticas industriales, energéticas y de infraestructura, de expansión de los servicios públicos, de ampliación de la cobertura en educación y salud, las políticas agrarias (incluida la reforma de la propiedad de la tierra), las políticas científico tecnológicas, las políticas de seguridad social, por solo citar las más clásicas. La modernización de los servicios de hacienda (recaudación de ingresos y ejecución presupuestaria) y de los organismos de planeamiento e inversión pública, así como las reformas orientadas por principios de organización y métodos, caracterizaron los enfoques metodológicos y de procesos típicos de la época. Este modelo de Estado y administración pública fue a su vez objeto de estudio para distintas ciencias sociales construidas en torno a la matriz conceptual de las teorías del desarrollo, de la modernización o de la dependencia, incluida la "ciencia de la Administración Pública".

Como se señaló anteriormente, este modelo de Estado y administración pública se agota, junto con su matriz de políticas estatales, a mediados de los años setenta. No se trató solamente de un nuevo contexto global signado por la gran transformación tecnológica del capitalismo avanzado, que redefinió las relaciones económicas internacionales, reduciendo la participación de América Latina en las relaciones económicas mundiales. Se trató, además, del alumbramiento de las políticas neoliberales y de la hegemonía del capitalismo financiero internacional de fin del siglo XX. Este nuevo patrón de relación de América Latina con el capitalismo avanzado estuvo asociado al período de vigencia de los regímenes burocrático-autoritarios y al fuerte endeudamiento público y privado (con avales estatales). Continuó con el período de transición a la democracia, que se caracterizó por una consolidación en lo procedimental, pero condicionada también por la crisis de crecimiento económico, el peso de la deuda pública y los efectos que la crisis del desarrollo trajo en términos de pobreza, desigualdad y ruptura de la movilidad social ascendente.

Posteriormente, en los años noventa, casi toda América Latina atravesó la experiencia del neoliberalismo en sus políticas públicas que, en gran medida, desarticuló la matriz estatal, administrativa y de políticas desarrollistas desplegada entre 1945 y 1975. La redefinición del papel del Estado, conocida como reformas de primera generación, dio luego lugar a una nueva matriz de políticas administrativas. En distintos momentos y con variada intensidad, los países de América Latina encararon las reformas de sus sistemas administrativos y de gestión (en particular de administración financiera) (Schweinheim, 2008), introdujeron los principios de la nueva gestión pública (Consejo Científico del CLAD, 1998) y la gestión por o para resultados (Makón, 2007), realizaron importantes reingenierías de procesos como consecuencia de la aplicación de tecnologías de información y comunicación para el sector público o intentaron introducir reformas institucionales bajo el enfoque de la responsabilización (Consejo Científico del CLAD, 2000) o la gobernanza (Echebarría, 2004).

Sin perjuicio de las importantes contribuciones que pudieron haber dejado dichos enfoques de modernización administrativa, parece importante hacer un balance equilibrado de estas experiencias. Fundamentalmente porque se da la paradoja de que estos enfoques de reforma siguen siendo aún predominantes, a pesar de que poco parecen contribuir, *solo* por sí mismos, a la construcción de una administración pública que sea funcional a un Estado que exprese una nueva alianza de clases para un nuevo desarrollo. La paradoja consiste justamente en que no aparece aún un nuevo paradigma de pensamiento sobre el Estado y la administración pública, que explique y contribuya a orientar una nueva idea del desarrollo y la necesaria y compleja matriz de políticas requerida para lograrlo<sup>1</sup>.

En la práctica, nuevas modalidades institucionales, organizativas, de empleo público y financieras han aparecido en estos años. La utilización de fondos especiales o fideicomisos; nuevas empresas del Estado; redes administrativas y sociales para el fomento de la economía social; el creciente uso de sistemas de metas de gobierno como instrumento de política, planeamiento y control de gestión; la expansión y regularización del empleo público y avances en materia de negociación colectiva entre el Estado empleador y los sindicatos de trabajadores estatales; la utilización de sistemas de seguimiento e indicadores de sustentabilidad y responsabilidad fiscal, son algunas de las nuevas

experiencias de gestión en diversos países latinoamericanos. No dejan de ser significativos también el crecimiento absoluto y relativo del financiamiento en educación básica, educación técnica, educación superior e investigación científica y tecnológica, así como el fortalecimiento de antiguos y nuevos organismos autárquicos y empresas del Estado. Sin embargo, estas experiencias acumuladas carecen aún de un análisis y una crítica conceptual en función de un paradigma superador de los enfoques de reforma administrativa de los últimos veinte años, y que, además, contribuya al diseño e implementación de políticas administrativas orientadas por una concepción sobre el papel del Estado y de la administración pública para estrategias nacionales de desarrollo.

En este artículo se abordan tres cuestiones. En primer lugar, se intenta esbozar las nuevas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en una teoría del desarrollo para América Latina. En segundo lugar, se delinean las principales cuestiones que debieran constituir la matriz de políticas estatales orientadas por el nuevo desarrollo de los próximos años en la región. Finalmente, se intenta reflexionar sobre la nueva administración pública para el desarrollo requerida en los próximos años en América Latina.

# 2. Nuevos enfoques de teoría política y social y de acción estatal para el desarrollo

Provisoriamente se entiende por desarrollo un proceso de crecimiento económico, sostenido por la acumulación de capital para ampliar la capacidad productiva y competitiva de bienes y servicios para el mercado interno, regional e internacional, por la innovación tecnológica en los procesos productivos y sociales y por la incorporación creciente de capacidades requeridas para la actividad económica y social de la ciudadanía que impliquen aumentar los niveles de igualdad social y acceso a la justicia para todos los sectores sociales (acceso igualitario, o en condición de igualdad al bienestar material y espiritual) y que requieren crecientes niveles de autonomía individual, construcción de ciudadanía, creciente diferenciación y organización social e instituciones estatales democráticas con capacidad de intervención en la vida colectiva. Se recuerda, también provisoriamente, que el desarrollo requiere de una matriz de intervención estatal a través de políticas públicas orientadas por las metas del desarrollo y, por tanto, un modelo de relaciones de poder que exprese una alianza de clases que sostenga dichas metas e intervenciones. Finalmente, sin perjuicio de los aspectos vinculados al orden constitucional y legal y la soberanía del Estado, el desarrollo requiere de una administración pública funcional a estas metas en sus dimensiones institucional, organizacional, de sistemas y procesos, de tecnologías de gestión y de personal público.

Nada de lo definido en el párrafo anterior podría dejar de ser suscripto por las tradicionales teorías del desarrollo o de la modernización, y aun por una parte de las teorías de la dependencia de raíz estructuralista. Es más, una parte importante de la ortodoxia neoliberal podría incluso suscribirla. Sin embargo, cabe formular algunas preguntas en torno a las similitudes y diferencias entre las teorías clásicas del desarrollo, la modernización y la dependencia y una concepción más adecuada al actual contexto histórico y su estructura económica, social y política.

El propósito no es realizar una síntesis sobre las teorías del desarrollo, la modernización y la dependencia de los años 50 a 70<sup>2</sup>. Se resaltará aquí, con sentido dicotómico, algunas de las diferencias más significativas que contribuyan a la construcción de una nueva teoría del desarrollo latinoamericano<sup>3</sup>.

Las teorías tradicionales del desarrollo, la modernización y la dependencia de los años 50 a 70 han tenido un claro sesgo de estructuralismo economicista. Por el contrario, hoy se requiere un enfoque social y político del desarrollo. Aquellas teorías de hace cincuenta años suponían en sus distintas versiones un cierto universalismo evolutivo. Hoy, más bien, se necesita poner acento en las diversidades regionales continentales de desarrollo con proyección global. La teoría y las experiencias de los años 50 a 70 suponían un modelo de desarrollo nacional y centralizado. Actualmente se requieren modelos de desarrollo nacional que, al mismo tiempo, sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo. Los enfoques de acción de las décadas del desarrollo de

mediados del siglo XX implicaron una apuesta a un elitismo modernizador, e incluso muchas veces revolucionario, de carácter centralista. Hoy, por el contrario, se requiere un liderazgo sistémico (social, económico, político, étnico y territorial) que permita una acción coordinada y al mismo tiempo descentralizada para el desarrollo. Finalmente, las diversas teorías históricas de la modernización o de la dependencia señalaron la importancia de la alianza de clases entre la burguesía industrial y la clase trabajadora sindicalizada. En el actual contexto se requiere formular una concepción que integre a dicha alianza (burguesía / clase trabajadora organizada) a los nuevos actores de la economía social que surgieron de la exclusión social de los años 90 o como consecuencia de las reacciones a las crisis de principios del año 2000.

En definitiva, este trabajo se concentra en el tema de superar el economicismo estructuralista y su reemplazo por un enfoque más complejo de carácter social y político.

Tanto el estructuralismo propio de la teoría del desarrollo cepalina como las diversas versiones de las teorías norteamericanas de la modernización o las distintas escuelas de la teoría de la dependencia, han supuesto que el desarrollo es básicamente una cuestión de naturaleza socioeconómica. Se trataría de promover (vía ahorro interno o endeudamiento externo, o de una nacionalización total o parcial de la renta nacional para su reinversión productiva, o de una alianza con el capital extranjero en condiciones de dependencia) las decisiones de inversión más adecuadas para recorrer todas las etapas del desarrollo industrial y tecnológico (industrialización sustitutiva de importaciones). Todo ello, finalmente, redundaría en una creciente secundarización y tercerización (diferenciación estructural) de la economía, en crecimiento del empleo, del consumo y del bienestar o justicia social (Di Tella, 1973), cambios en la distribución urbano rural de la población (Germani, 1976)), transformaciones en el comportamiento demográfico (Germani, 1969), modernización y posmodernización de la cultura social (Inglehart y Baker, 2000) y consolidación de las estructuras políticas democráticas (Deutsch, 1961). Paradójicamente, esta perspectiva tiene puntos de coincidencia con la mirada economicista de la ortodoxia neoliberal.

En los últimos veinte años han aparecido perspectivas que corrigen este sesgo. Desde los enfoques neoinstitucionalistas (North, 1993) a las teorías del capital social (Kliksberg, 1999), desde los enfoques de gobernanza (Prats, 1997) hasta los enfoques del "post Consenso de Washington" (Stiglitz, 1998) y las teorías del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1993) se ha señalado la importancia de las dimensiones culturales, sociales, institucionales y políticas del desarrollo. Sin embargo, cada una de ellas aparecía casi como un intento de corregir la ortodoxia neoliberal. Por tanto, si bien muchos de estos análisis y recomendaciones pueden resultar significativos, si se trata de recuperar un enfoque de desarrollo pareciera que no tienen el alcance de las propuestas "no ortodoxas" de los 90 para corregir el sesgo economicista de las teorías del desarrollo.

Es necesario considerar entonces algunas cuestiones vinculadas a un enfoque más interdisciplinar (social y político), congruente con una idea del desarrollo tal como se definió anteriormente. No se insiste aquí en los contenidos tradicionales de las teorías del desarrollo en su visión clásica, aún vigentes (incremento de la capacidad productiva, inversiones en capital productivo, inversiones en infraestructura económica, promoción del consumo masivo, promoción de exportaciones, regulación de importaciones y exportaciones, etc.), sino que se analizan los aspectos más importantes del núcleo nuevo de definiciones necesarias para comprender y actuar sobre el desarrollo.

#### El desarrollo humano

Probablemente la cuestión de la correlación positiva entre desarrollo y desarrollo humano es donde actualmente existe un acuerdo más amplio a partir de la teoría de Sen (1979). La tesis fundamental de esta teoría, en términos económicos, es que el desarrollo (incluido su dimensión de crecimiento económico y de aumentos en la productividad total de los factores) tiene una asociación positiva con la mejora de los indicadores educativos, de alimentación, de salud, de vivienda y servicios básicos, de seguridad social, y de igualdad étnica y de género. No solo se trata de un enfoque de inversión en

"capital humano" y la demostración de sus altas tasas de retorno en términos individuales y sociales. Se trata de reconocer que un aumento general de las *capacidades* de los individuos, y en particular de los miembros de los sectores sociales más desfavorecidos, redunda en un aumento general del desarrollo. El enfoque de las capacidades es bastante más amplio que el enfoque del capital humano. Las capacidades tratan de la libertad de los seres humanos y de sus posibilidades para optar libremente de acuerdo con sus valores. Esta perspectiva convierte el debate democrático sobre la mejor fórmula de asignación de inversiones en capital físico, tecnología e infraestructura, por un lado, e inversiones en desarrollo humano, por otro, en una cuestión de extrema importancia en América Latina (Sen, 1998). Pues se trata no solo de reconocer la correlación positiva entre desarrollo y capacidades, sino también realizar inversiones públicas y privadas deliberadas para el incremento de las capacidades de los sectores más desfavorecidos, introduciendo valores de humanismo trascendente en el debate sobre el desarrollo.

# La organización social

También ha habido un acuerdo generalizado acerca de las relaciones entre desarrollo y *capital social* (Putnam, 1993). Las investigaciones han demostrado una asociación positiva entre el desarrollo y la existencia de un entramado de organizaciones sociales más o menos complejas y formalizadas vinculadas por relaciones de confianza entre organizaciones de la sociedad civil, redes sociales y productivas, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, instituciones de investigación y desarrollo, empresas individuales, *clusters* territoriales e instituciones políticas. También existe cierto acuerdo acerca de la vinculación entre capital social y procesos de modernización o posmodernización de los valores individuales y la cultura societaria.

Poco se ha sostenido sobre la importancia de la realización de *inversiones públicas, privadas y sociales en organización social* en América Latina. En general, la generación de capital social ha sido explicada como consecuencia del crecimiento económico y del desarrollo, y se la entiende como un proceso de construcción evolutiva y autónoma de la sociedad civil. Esto significa que debiera debatirse un papel a las inversiones estatales, privadas y sociales deliberadas (financieras, de asistencia técnica, de asistencia jurídica, de mediación) para el desarrollo organizacional, la institucionalización, la formación de redes y la construcción de confianza. Esta cuestión es particularmente relevante en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, emprendimientos de la economía social, experiencias autogestionarias, comunidades de pueblos originarios, corredores y *clusters* productivos de base territorial. Las actuales características de esta problemática son diferentes en su especie, pero similares en su género, a las acciones llevadas a cabo por algunos Estados latinoamericanos que emprendieron procesos industriales en los años 40 y 50. Estos desempeñaron un papel en la formación o estímulo a la formación de organizaciones empresariales industriales y obreras que fueron un componente muy significativo de los procesos de desarrollo en América Latina a mediados del siglo XX (casos de Argentina, Brasil y México, especialmente).

#### El conocimiento

También existen importantes acuerdos en torno a la vinculación del desarrollo con la denominada sociedad del conocimiento (ONU, 2003). La noción de sociedad del conocimiento no está aún totalmente desarrollada como categoría. Ha sido, por ejemplo, definida como "la sociedad cuyas instituciones y organizaciones permiten a las personas desarrollarse sin limitaciones y que abren oportunidades a todos los tipos de conocimientos, de ser masivamente producidos y utilizados a lo largo de toda la sociedad" (ONU, 2005). No se trata solo de estructuras económico-sociales caracterizadas por la producción, circulación, consumo e inversión intensivos en información y en tecnología de información y comunicación. Se trata de estructuras económico-sociales caracterizadas por la producción, circulación, consumo e inversión intensivos y acelerados en conocimiento. Si bien se reconoce el papel que el conocimiento ha tenido en la historia económica y social mundial, es en las

últimas décadas del siglo XX y a partir de 2000 que ha habido una fuerte aceleración en la producción de conocimientos, en el aumento sistemático del capital intangible como factor de producción (inversiones en capacitación, instrucción, actividades de investigación y desarrollo, información y coordinación) y en la intensidad y aceleración de la innovación (no solo como consecuencia de I+D, sino de la innovación en el contexto social, comunitario, empresarial y organizacional). La noción de economía del conocimiento ha encontrado, en diversos conceptos desarrollados a lo largo de los años 90, tales como "comunidades de conocimiento", "comunidades de práctica", "comunidades de aprendizaje y gestión del conocimiento", una fundamentación de su naturaleza social, psicosocial, organizativa y de gestión de la producción y circulación para su utilización en el proceso productivo. No solo en el ambiente de las comunidades de I+D, sino también en el ambiente social, empresarial y estatal. Este enfoque permite una conceptualización que incluye, a la vez, factores relativos a la problemática de la educación y el desarrollo de conocimientos básicos y competencias genéricas de aprendizaje; la recuperación y difusión de identidades y saberes comunitarios, étnicos y populares; la formación laboral continua; la investigación y el desarrollo científico y tecnológico; los sistemas nacionales y locales de innovación; el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y la gestión del conocimiento.

La cuestión reside entonces en cómo promover la producción y utilización masiva de conocimientos como dimensión del desarrollo y, por tanto, las inversiones públicas y privadas que deben ser realizadas para tal fin en América Latina. No se trata solo de un aumento del porcentaje del PIB destinado a educación, ciencia, tecnología e innovación. Esta cuestión remite a los problemas de codificación del conocimiento y su difusión, así como a las cuestiones relativas a su naturaleza como bien público o privado; a los nuevos problemas y desafíos para la didáctica y la pedagogía para lograr mayores niveles de adquisición y utilización de conocimientos significativos para la vida individual, social y económica de todos los sectores sociales, en particular de los excluidos y desfavorecidos (conocimientos científicos y tecnológicos, filosóficos, humanísticos, técnicos, competencias en procesos productivos de alto valor, capacidades de aprender, capacidades para producir nuevo conocimiento); y a las condiciones institucionales y organizacionales de empresas, instituciones científicas, sector público y organizaciones sociales y comunitarias para la producción y utilización del conocimiento. Remite, también, a los problemas de la desigualdad en la producción y utilización del conocimiento científico y tecnológico y a la creciente incomprensión entre las comunidades científicas y la ciudadanía, particularmente la que ha adquirido menor nivel de formación científica y técnica.

## Las comunidades epistémicas de políticos, líderes socioeconómicos, expertos y tecnoburócratas

Un proceso de desarrollo, comprendido en su complejidad, necesita de nuevas comunidades epistémicas orientadas por enfoques de crecimiento con igualdad, desarrollo humano, construcción de capital social y orientación a la sociedad del conocimiento. Ha sido ya suficientemente analizado el papel que les cupo a determinados centros de investigación en el surgimiento del pensamiento y las ciencias sociales orientadas por los enfoques del desarrollo, la modernización y la teoría de la dependencia entre 1950 y 1970 (Bresser Pereira, 2006)<sup>4</sup>. También ha sido estudiado el caso de la conformación de estructuras de "roles tecnocráticos" en los procesos de modernización autoritaria de los años 60 y 70 (O'Donnell, 1972), o la influencia de nuevos "think tanks" en las reformas de los años 90 (Uña y Garcé, 2006). Estos estudios han mostrado, además, la fuerte vinculación entre estas comunidades epistémicas de científicos sociales y expertos en economía, gestión y políticas públicas con sectores empresariales y políticos, así como su vinculación con la tecnoburocracia estatal (Bresser Pereira, 2007a).

Se trata, en consecuencia, de reconocer el peso que tienen las comunidades epistémicas de políticos, líderes socioeconómicos, expertos y tecnoburócratas estatales en la construcción de una estructura socioeconómica y de unas políticas públicas orientadas al desarrollo. La cuestión consiste, por lo tanto, en la construcción de dicha comunidad epistémica. Ello remite a problemas tales como los

contenidos de la formación en las disciplinas de la economía, la administración y las ciencias sociales; a la reorientación de los programas de investigación, fuertemente influenciados por paradigmas neoclásicos; a las formas de interacción de los *nuevos* expertos del desarrollo con la dirigencia política, social (tanto la sindical como la de la nueva economía social) y empresarial orientada por los valores del desarrollo; a los procesos de formación de dirigencias empresariales y gerenciales; a la reconstrucción de los valores de la tecnoburocracia pública, que requiere imbuirse de los valores del crecimiento, la igualdad, la justicia y la innovación, en particular en la alta dirección pública y sus procesos de formación y capacitación. También la cuestión remite a la construcción de comunidades epistémicas de ámbito continental o subcontinental, tal como las hubo entre los años 50 y 70, dada la actual dinámica de integración regional.

# Los valores: desarrollo, identidad y justicia

La estructura socioeconómica de bajo crecimiento, ruptura de la movilidad, aumento de la desigualdad y concentración de la riqueza que caracterizó a América Latina desde los 80 hasta principios de esta década, ha estado acompañada por valores de individualismo, codicia, enriquecimiento rápido y pérdida de valores de identidad cultural. Resultaron parte de un proceso de globalización y vinculación latinoamericana con el capitalismo global y financiero. Tempranamente fueron estudiados los modos de vinculación, tanto de las culturas nacionales como de las culturas populares, con esta hegemonía cultural y se establecieron con relativa claridad los modos en que dichas culturas nacionales o populares se interrelacionaban con la cultura global (García Canclini, 1984). Estos estudios mostraron también la importancia que tiene la identidad cultural y su articulación (en términos de ampliación de la comprensión del mundo global y de reconocimiento a la identidad de otras culturas) con la cultura global. También se identificó la importancia que tiene la difusión de éticas de solidaridad, justicia y corrección de las desigualdades como factor del desarrollo (Kliksberg, 2004). Asimismo, fueron estudiadas las relaciones que existen entre el desarrollo, la competitividad internacional de la oferta de bienes y servicios, y la identidad y el capital cultural para la agregación de valor en términos de diferenciación de una oferta global de bienes y servicios.

Sin embargo, la cuestión consiste no solo en la consolidación de un capital cultural para la competitividad, sino en cómo la difusión de los valores del desarrollo (crecimiento, innovación, igualdad en términos de capacidades), la construcción de lazos de solidaridad y cooperación, la consolidación de identidades nacionales, culturales, territoriales y étnicas vinculadas al mundo global, y la promoción de la libertad se convierten en preferencias ciudadanas y de los actores socioeconómicos para el desarrollo (Boisier, 2005)<sup>5</sup>. Son estas preferencias las que, finalmente, inciden en las decisiones que los actores socioeconómicos tomarán en la vida social, económica y del espíritu. Por tanto, la cuestión remite a las acciones públicas, privadas y sociales en materia educativa, de formación de agentes socioeconómicos, de contenidos de los medios de comunicación, de la naturaleza de la producción cultural, y de contenido y forma del discurso político. Todas ellas, formadoras de valores y preferencias.

La cuestión es compleja. Se trata de cómo intervenir para que los sistemas educativos y de formación, los medios de comunicación, los sistemas de producción de bienes culturales y el discurso político asuman a un tiempo una fórmula que combine valores de crecimiento e innovación, por un lado, junto a valores de igualdad en términos de capacidades e identidad cultural vinculada a lo global, por otro. Esta combinación puede ser de difícil resolución. Actores socioeconómicos más concentrados y medios de comunicación y sistemas de producción cultural más vinculados a la comunicación y la cultura globalizada tienen una tendencia a valorar el primer término de la fórmula. Por el contrario, actores sociales más desfavorecidos, comunidades de base local y étnica, políticos nacionalistas o populistas, y medios de comunicación y sistemas de producción cultural asociados pueden valorar más el segundo término de la fórmula. Es más, no son pocas las tendencias a renegar de la vinculación con la sociedad global. Por tanto, puede volverse difícil la coordinación de acciones en materia de

promoción de los valores requeridos para el nuevo desarrollo. De allí la importancia de la consolidación de comunidades epistémicas fuertes orientadas por dichos valores y que interactúen con los sistemas, organizaciones y estamentos formadores de preferencias individuales, grupales y colectivas.

# El republicanismo igualitario

Lo señalado hasta ahora se fundamenta en una tesis escasamente explorada: la de la existencia de una relación positiva entre desarrollo y republicanismo igualitario. Existen algunas importantes contribuciones acerca de la relación que hay entre desarrollo, entendido como un incremento de las capacidades de los ciudadanos, y el republicanismo (Pettit, 2001), o entre un nuevo desarrollismo latinoamericano y el republicanismo (Bresser Pereira, 2003). No son pocos quienes señalan que puede resultar un obstáculo para el desarrollo la consolidación de tendencias neopopulistas y que la solución debiera ser encontrada en un republicanismo igualitario, sin perjuicio de la importante movilización social que se está verificando en América Latina como consecuencia de los procesos económicos, sociales y políticos de la última década.

No es aquí el momento de hacer una reseña sobre el denominado nuevo republicanismo<sup>6</sup>. Para lo que aquí importa, pueden resultar suficiente las siguientes consideraciones.

El republicanismo, especialmente en su versión igualitaria y no elitista, constituye un enfoque de filosofía política con creciente influencia en algunas dirigencias públicas que sostienen que, a diferencia de la tradición liberal, la libertad y la justicia no consisten tanto en un problema de no interferencia sino en una cuestión de no dominación. Por lo tanto, asigna un papel fundamental a las precondiciones económicas y sociales que garantizan la igualdad social.

Por otra parte, el republicanismo considera la participación en la vida pública y la política como constituyentes esenciales de la naturaleza humana, por lo que reniega del individualismo y el contractualismo político. En consecuencia, considera a la acción pública (estatal) como constructora del bienestar colectivo. El pensamiento republicano ha sostenido, aunque de diferente modo en las distintas etapas de su desarrollo, que una república de hombres autónomos, libres y virtuosos que practican la vida pública, como ciudadanos y como gobernantes, solo es posible en el contexto de sistemas económico-sociales que lo garanticen. Una precondición fundamental es la igualdad, y esta solo puede ser garantizada por un sistema económico que evite la concentración de la riqueza. Puede incluso sostenerse que la utopía republicana consiste en una república de hombres virtuosos y autónomos, con baja desigualdad económica y social que, sometiéndose al imperio de la ley colectivamente estatuida, participan activamente de las decisiones públicas como ciudadanos y como gobernantes, con el único parámetro del bien común. Constituyen dimensiones fundamentales de una concepción republicana asociada al desarrollo, la participación ciudadana y popular y el diálogo e interacción entre clases sociales, movimientos sociales, comunidades étnicas y de género; la mejora de la representación política, el debate parlamentario y el papel de los parlamentos en la formulación, adopción y control de las políticas de gobierno como formas de construcción colectiva de la libertad y el bienestar, de la ampliación de las capacidades para todos los sectores sociales y de la promoción y protección de los bienes colectivos.

De hecho, pareciera posible una confluencia de las experiencias políticas de contenido neo populistas de la última década en América Latina con un republicanismo igualitario, deliberativo y participativo para el desarrollo. En primer lugar, por la idéntica preocupación por condiciones de igualdad social que permitan un funcionamiento más justo de la democracia. En segundo lugar, porque no parece teóricamente posible que pueda darse una república participativa sin una lógica política previa que promueva la movilización y la participación de actores populares anteriormente excluidos, tal como sostienen los neo populistas. Ciertamente, las experiencias republicanas históricas (Grecia y Roma antiguas, República Inglesa, República Francesa, el Estado Social Republicano del siglo XX europeo, todas ellas asociadas a procesos de desarrollo históricos) muestran fuertes tendencias de

movilización popular concomitantes con la construcción de una republica igualitaria, deliberativa y participativa. Este pareciera también ser el caso de las frustradas experiencias republicanas hispanoamericanas del siglo XIX, antes de la hegemonía liberal positivista. De hecho, muchas de las actuales experiencias neo populistas latinoamericanas buscan un discurso entroncado en la experiencia histórica del republicanismo popular decimonónico (Bolívar, Artigas, Sandino, entre otros).

En todo caso, el desafío consiste en asociar conceptualmente el desarrollo a procesos que supongan una ciudadanía autónoma, con mayores capacidades para el ejercicio de sus preferencias y de su libertad, y que pueda participar de los beneficios individuales y colectivos del crecimiento económico y del avance del conocimiento y la tecnología.

# 3. Hacia una nueva generación de políticas públicas para el nuevo desarrollo

Si el desarrollo y las acciones públicas y privadas requeridas para alcanzarlo suponen la compleja trama de variables económicas, sociales y políticas que se señalaron anteriormente, entonces la principal pregunta es: ¿cuáles deben ser las prioridades a encarar durante los próximos diez años? No se trata aquí el problema de la ampliación de la capacidad productiva, de generación de empleo y de consumo, ni la mejora del balance comercial y de pagos, habitualmente abordados al analizar la experiencia de los últimos diez años. Tampoco se expone ningún conjunto de políticas públicas ni diseños de detalle. Más bien se intenta señalar una nueva agenda de políticas para el desarrollo y el tipo de estrategia decisoria y de cobertura que debiera caracterizarla. Esta agenda estaría constituida fundamentalmente por tres grandes cuestiones: las políticas de desarrollo humano, la innovación, y un sistema de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada que fomente un modelo de acumulación para el desarrollo.

# Políticas universales para el desarrollo humano

Si las inversiones en desarrollo humano (entendidas como políticas públicas que garantizan un acceso igualitario a capacidades) constituyen una dimensión virtuosa del desarrollo, entonces se requiere de un enfoque radical y universal en el diseño, financiamiento e implementación de las políticas para el desarrollo humano.

El enfoque radical, tal como se lo ha entendido en la literatura clásica del análisis de políticas públicas (Dror, 1983), es una perspectiva que sostiene la necesidad de replantear de modo fundamental los problemas, las metas y los instrumentos de implementación de políticas cuando las condiciones lo requieran. En el actual contexto, debe colocarse, en primer lugar, la *desigualdad* en el *centro de la agenda pública*. En tal sentido, es necesario que en la próxima década, y dado el escenario esperable de sostenimiento de los niveles de sustentabilidad fiscal, los Estados latinoamericanos se propongan metas universales de cobertura de políticas que garanticen la universalización del acceso a derechos. En otros términos, se trata de reemplazar las políticas focalizadas o experimentales por políticas universales o neouniversales de acceso a derechos de todo tipo (García Delgado y Nosetto, 2006).

No se trata solo de acceso universal a derechos sociales básicos, tales como a un ingreso mínimo que garantice la alimentación y el consumo básicos, a educación de calidad, al entrenamiento laboral acorde al desarrollo tecnológico, a salud eficaz, a la cobertura de seguridad social, a un empleo decente, a la propiedad de la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, al transporte, y a la tecnología de información y comunicación modernas. También implica el acceso a un urbanismo socialmente habitable en los grandes conglomerados y a un medio ambiente saludable y sustentable. El acceso, además, al ejercicio de la capacidad para la participación social y política, y a la elección más adecuada de representantes políticos y sociales, lo que supone reformas a la institucionalidad de la sociedad civil, al sistema de partidos políticos y al sistema electoral. Por lo tanto, no se trata solo de un aumento de la inversión social del sector público, sino de un *conjunto de transformaciones de carácter institucional*.

Una cuestión prioritaria vinculada al desarrollo humano y a un enfoque universal y complejo de los derechos se refiere a aquellos ciudadanos con empleo o ingreso precario (muchos de ellos jóvenes y

pobres) y a los actores de la economía social que surgieron con la ruptura de los procesos de movilidad social (incluidos los pueblos originarios), con la exclusión social de los años 90 o como consecuencia de las crisis de principios de 2000. Se requiere de una política universal y radical en cuanto a dotar de formalidad y capacidad institucional a dichos ciudadanos y actores, que les permita incorporarse a la dinámica del desarrollo.

Las políticas universales para la igualdad suponen también cambios radicales en los modelos institucionales, organizativos, de servicios, de financiamiento y legales (Repetto, 2010). Seguramente supondrán conflictos dada la necesaria radicalidad de las transformaciones necesarias. Las burocracias profesionales de los servicios educativos, de salud y de seguridad ciudadana, poco abiertas a los procesos de innovación, la posición dominante de intereses contrarios a los derechos republicanos de la ciudadanía por parte de corporaciones u oligarquías económicas y políticas locales, la incidencia del delito organizado en los conglomerados urbanos, y las redes sociales y políticas de base clientelar deberían ser radicalmente transformadas o erradicadas. Esta transformación radical no significa que la misma deba ser de carácter autoritario o que suponga metas temporales de corto plazo. Por el contrario, requiere deliberación con actores preexistentes, su evolución consciente y la transformación en tiempos variables. Pero, claramente, la racionalidad del enfoque debe caracterizarse por la progresiva eliminación o disminución del peso relativo del burocratismo profesional, del corporativismo, de las oligarquías económicas y políticas locales, del delito organizado y del clientelismo político.

Una cuestión de extrema importancia es el papel que les pueda caber a los Estados nacionales, a las administraciones estaduales, provinciales o departamentales, o a las administraciones municipales en las políticas universales de desarrollo humano. Aunque se ha señalado anteriormente que hoy se requieren modelos de desarrollo nacional que, al mismo tiempo, sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo, la cuestión del desarrollo humano debiera constituir una agenda y un conjunto de políticas a cargo del Estado nacional.

## La construcción de sistemas nacionales y locales de innovación

Si las inversiones en conocimiento (entendidas como políticas públicas para garantizar la producción, circulación, consumo e inversión intensivos y acelerados en conocimiento) son también una dimensión virtuosa del desarrollo, entonces se requiere de un enfoque radical y universal en el diseño, financiamiento e implementación de las políticas para la construcción de sistemas nacionales y locales de innovación.

Se han definido los sistemas nacionales y locales de innovación como una red de múltiples agentes e instituciones de los sectores público y privado, cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías, determinando el desempeño innovador a nivel nacional y local (Lundvall, 2009). Son componentes de un sistema de innovación: los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas, los institutos públicos de investigación básica y aplicada, las universidades (públicas y privadas), los institutos de formación tecnológica de ingenieros y técnicos especializados, los organismos públicos de promoción de la investigación científica y tecnológica y la innovación (a nivel nacional o de los gobiernos locales), las fundaciones privadas que apoyan las actividades científicas, entre las instituciones más importantes.

Se ha demostrado ampliamente la vinculación entre la existencia de sistemas nacionales y locales de innovación y un crecimiento económico asociado a la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, así como la presencia de un desarrollo más igualitario. Sin embargo, existen menos acuerdos sobre la posibilidad de realizar acciones, políticas públicas e inversiones que promuevan su funcionamiento.

En cualquier caso, la noción de sistemas nacionales y locales de innovación ha fundamentado, desde principios de los años 90, la puesta en práctica de instituciones y políticas públicas orientadas a incentivar, fomentar, financiar o estimular las inversiones empresarias en innovación; incentivar, fomentar o financiar la colaboración gobierno-empresa-universidad-centros de investigación; fomentar

radicaciones empresariales, desarrollo de *clusters*, distritos industriales, polos tecnológicos y sectores empresariales de base tecnológica; desarrollar agencias públicas de fomento o financiamiento de la investigación; financiar la educación básica y superior dirigida a sectores económicos específicos, así como la investigación científica y la innovación tecnológica; y orientar la demanda de tecnología por parte del sector público en campos tan disímiles como las tecnologías para la defensa, la industria aeroespacial, las tecnologías de información y comunicación, la biotecnología aplicada a la salud humana, la producción e inocuidad de alimentos, las energías alternativas y la bioseguridad, la infraestructura de transporte y de telecomunicaciones.

En el caso latinoamericano, la mayor parte de los Estados ha carecido hasta ahora de políticas, de financiamiento y de incentivos fiscales adecuados para la construcción de sistemas nacionales de innovación, sin perjuicio de algunas excepciones nacionales. Hoy, América Latina requiere ubicar la innovación y la mejora de la productividad por introducción de conocimiento y tecnología como una cuestión de idéntico peso que el desarrollo humano. Esta redefinición de la agenda requiere de metas de inversión radicales en innovación. Así como los indicadores de desarrollo humano se convierten en mejores indicadores del desarrollo que el crecimiento económico, los indicadores de inversión en el sistema nacional de innovación, de productividad, de precio tonelada/producto de exportaciones, de resultados de la investigación científica y de patentes, debieran constituir otros indicadores de la misma importancia para medir el desarrollo. El enorme desafío implica una política universal en materia de innovación. Por tanto, se trata de dar cobertura mediante políticas y financiamiento a todos los núcleos potenciales de innovación (empresas, universidades y centros de investigación, cualquiera sea su tamaño, antigüedad o ubicación geográfica) y abandonar el enfoque experimental o focalizado que ha caracterizado a la escasa experiencia latinoamericana en la materia. Esto seguramente también supondrá un cambio radical en los modelos financieros, de incentivos fiscales institucionales v organizativos de fomento a los sistemas nacionales de innovación.

La política de fomento a los sistemas nacionales de innovación tiene hoy en América Latina tres desafíos particulares. El primero es cómo vincular la pequeña y mediana empresa y los emprendimientos de la economía social con el sistema nacional de innovación. De allí la importancia de las inversiones en organización social, que permitan la rápida incorporación de dichos sectores a la dinámica de la innovación. El segundo es instalar la agenda de la innovación en los gobiernos provinciales, estaduales o departamentales y en los gobiernos locales, dada la probada relación entre el papel de los gobiernos subnacionales, la innovación y el desarrollo local endógeno. El tercero es cómo vincular los sistemas nacionales de innovación de los países de mayor desarrollo relativo, de modo que, a través de la cooperación internacional, los mecanismos de integración y la demanda del sector público, se pueda estimular el proceso de innovación latinoamericano.

# La responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada para un modelo de acumulación para el desarrollo

Si es correcto que América Latina requiere hoy de modelos de desarrollo nacional que al mismo tiempo que sean integradores mantengan estrategias locales y endógenas de desarrollo, entonces la matriz de políticas públicas debe suponer un principio de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada (Simpson, 2009), que garantice un modelo de acumulación de capital para el crecimiento económico, la innovación y el desarrollo humano.

La noción de responsabilidad fiscal ha estado asociada, en un principio, al hecho de que los gobiernos nacionales, intermedios y locales elaboren políticas de ingresos, gastos y endeudamiento sustentables en función de las proyecciones de crecimiento económico, que cuenten con superávit fiscal primario que garanticen pagos parciales de deuda e intereses (y eventualmente permitan un nuevo endeudamiento) y que la ejecución presupuestaria esté claramente vinculada a la producción de servicios públicos eficaces, eficientes y económicos para la ciudadanía, en condiciones de transparencia. El supuesto era que en contextos de responsabilidad fiscal existen fuertes incentivos para

que las inversiones públicas y privadas de capital expandan la capacidad productiva, el empleo, el consumo, las exportaciones, etc. Esto correspondía al enfoque neoliberal de la segunda mitad de los años 90, que fracasó a principios de siglo en muchos países latinoamericanos.

Ya se ha señalado que el proceso de crecimiento económico en América Latina en la última década ha estado caracterizado por políticas de comercio internacional dirigidas a mantener el superávit comercial, por nuevas políticas financieras internacionales orientadas a mantener el superávit en la balanza de pagos, por nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público que generen superávit fiscal, por políticas cambiarias orientadas a sostener la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudenciales que permitan controlar la inflación, por inversiones fundadas en el ahorro interno; todo ello en un contexto de estímulo a la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva.

Sin embargo, la matriz de políticas para la próxima década requiere asumir otros principios conexos, si se quiere estimular la expansión de una capacidad productiva de mayor valor agregado y una mejor distribución del ingreso en América Latina.

En primer lugar, se requiere una revisión radical (seguramente negociada en su implementación a lo largo del tiempo) de los sistemas impositivos. Es preciso un modelo impositivo de amplia progresividad para responsabilizar a las empresas y a las clases sociales más favorecidas en el financiamiento de las políticas públicas para el desarrollo humano y las inversiones públicas en conocimiento e innovación<sup>7</sup>.

En segundo lugar, se necesita una responsabilidad y transparencia radical de los gobiernos en las políticas de incentivos fiscales, créditos blandos, emisión monetaria, subsidios y utilización de fondos especiales. Estos son instrumentos de actual aplicación por diversas instituciones bancarias o entes públicos, que se han comenzado a utilizar en la última década, pero que suponen para su correcto funcionamiento de una gran transparencia y responsabilidad fiscal descentralizada si se quiere promover inversiones públicas y privadas de alta productividad empresarial y social (Lerda, 1999).

En tercer lugar, se hacen necesarias unas políticas cambiarias que eviten la apreciación del tipo de cambio (o enfermedad holandesa) o la depreciación por motivos de baja competitividad y productividad, que desincentivan las inversiones vinculadas a la expansión de la capacidad productiva (por mayor incorporación de tecnología) y pueden provocar procesos inflacionarios (Frenkel, 2008). Es decir una responsabilidad macroeconómica de la política cambiaria de los bancos centrales.

La nueva sustentabilidad fiscal requiere también de una descentralización y un federalismo fiscal que vuelva responsables a los gobiernos intermedios y locales por los ingresos de los niveles subnacionales, que distribuya la recaudación impositiva sobre bases de equidad fiscal y de responsabilidad por la prestación de servicios, y que vuelva más autónomos y responsables a los gobiernos locales por la calidad, cobertura y suficiencia presupuestaria de los servicios públicos y las inversiones en infraestructura social.

Asimismo, la nueva matriz de políticas públicas supone modelos de asociación público privada responsables por las inversiones en infraestructura de servicios de alta modernización tecnológica. En tal sentido, ni la exclusiva inversión pública (mediante endeudamiento o utilización de ahorro fiscal) ni los modelos de inversión privada (mediante privatizaciones o concesiones en condiciones de ausencia de regulación y control propias de los años 90) resultan ecuaciones sostenibles en la próxima década. El desafío consiste en una adecuada canalización de inversiones públicas y privadas, subsidios estatales y regulación y control que atiendan a un tiempo las cuestiones de la productividad y el acceso igualitario a servicios.

Finalmente, América Latina debería desplegar un sistema financiero que permita la responsabilización de la banca pública y privada para el financiamiento de la inversión productiva y la expansión de las capacidades de la ciudadanía. Esto supone amplias reformas de la regulación del sistema financiero, la banca pública y los bancos centrales.

# 4. Una administración para el desarrollo

Si retomar la senda del desarrollo futuro en América Latina significa poner en práctica políticas públicas radicales, de amplia cobertura y complejas en materia de desarrollo humano, sistemas nacionales de innovación y responsabilidad fiscal, entonces se debiera preguntar por el modelo de Estado y administración pública necesario. No se tratan aquí cuestiones vinculadas a la construcción del Estado como sistema de dominación, ni como sistema legal ni como entidad que garantiza la soberanía de una comunidad ciudadana, sino a la dimensión burocrático administrativa (ver O'Donnell, 2002). Se trata, entonces, de una *reforma administrativa para el desarrollo*.

El punto de partida de este análisis es que los enfoques de reforma vigentes en América Latina continúan siendo aquellos de los años 90. En particular, el diseño e implementación de sistemas administrativos y de gestión, los modelos de gestión y control por resultados y los enfoques de reforma institucional. Sin perjuicio de que el enfoque de sistemas reconozca un origen en las reformas de organización y métodos de los años 60 y 70, y que las agencias multilaterales hayan intentado reenfocar el modelo de gestión para resultados y las reformas institucionales reconceptualizando su relación con el desarrollo, el hecho es que los enfoques vigentes carecen de significación para analizar y actuar sobre las administraciones públicas de la región. Qué sentido tiene insistir en que el único enfoque de reforma administrativa debe fundarse en la modernización de los sistemas, los modelos de gestión, responsabilización y control, y en la reforma de las instituciones, cuando se ha perdido el sentido de dichas reformas.

Por lo tanto, se abordan aquí tres cuestiones. En primer lugar, el modelo organizativo requerido de administración para un nuevo desarrollo. En segundo lugar, la cuestión de la reinstalación del planeamiento del desarrollo como principal instrumento de gobierno. Finalmente, considerar que la institucionalización del servicio civil en los países latinoamericanos es el único modo de consolidar un modelo organizativo y de planificación del desarrollo.

## La organización estatal para el desarrollo

El desarrollo latinoamericano del tercer cuarto del siglo XX asistió a un amplio despliegue divisional/departamental y funcional<sup>8</sup>. En lo divisional, el Estado, al encarar las políticas de modernización y desarrollo, estructuró una organización centralizada y descentralizada que le permitió asumir las nuevas funciones de promoción industrial, infraestructura, producción de energía, provisión de agua y servicios para la población y la industria, banca de fomento, urbanización y vivienda, educación técnica y universitaria, ampliación de la cobertura de salud, sistemas de seguridad social, promoción de la ciencia y la tecnología, regulación del comercio interno e internacional, defensa y seguridad, y reforma agraria, entre las más destacadas. En lo funcional, los Estados latinoamericanos más desarrollados consolidaron sus tecnoestructuras para la normalización de procedimientos administrativos, financieros y de planeamiento y programación. Este despliegue, además de ampliar la densidad organizativa divisional, funcional y operativa del sector público, implicó una expansión de las burocracias profesionales en educación, salud y ciencia y tecnología, en las líneas medias (gerencias, direcciones, departamentos) de la administración y las tecnoburocracias.

Algunas de las consecuencias de esta expansión burocrática fueron disfuncionales al proceso de desarrollo latinoamericano. Por un lado, porque en los países más modernizados condujo a coaliciones burocrático-autoritarias, cuestión abordada entonces por O'Donnell. En segundo lugar, porque el tamaño del gasto público y la falta de resultados en términos de su contribución al crecimiento económico y al bienestar social, contribuyeron al estancamiento económico y social latinoamericano de los años 80. Las nuevas democracias, luego de las experiencias dictatoriales, intentaron la democratización de las líneas medias y núcleos operativos heredados de los regímenes autoritarios, en el marco de procesos de desburocratización y descentralización, en general de escaso impacto.

Las reformas del Estado y de las administraciones públicas de los años 90 implicaron, bajo los criterios de reducción del déficit fiscal, privatización y transferencia de servicios a los niveles

subnacionales, una desestructuración de las organizaciones nacionales. En particular, se redujo el tamaño del núcleo de operaciones del nivel nacional por el retiro del papel intervencionista del Estado en la economía y la sociedad. Se reconfiguraron las líneas medias -bajo el nuevo modelo de gerencia pública- y las tecnoburocracias, volviéndose claramente hegemónicas las vinculadas a los sistemas de administración financiera. Se intentaron reformas, en general fracasadas, de los modelos de gestión en salud y educación, intentando una transformación de las burocracias profesionales. Todo ello sin que se visualizara una modernización organizacional y de procedimientos en las administraciones subnacionales.

En general, en la mayor parte de América Latina estas reformas fueron llevadas adelante por expertos, que indujeron un incremento en las unidades de *staff* de proyectos de reforma, en general financiados por agencias multilaterales de crédito o donantes<sup>9</sup>. Esta importancia de los *staff* de reforma contribuyó al debilitamiento de los núcleos operativos, las líneas medias y la tecnoestructura de las organizaciones estatales (Martínez Nogueira, 2002).

La influencia de los *staff* de proyectos de reforma, desde los años 90, contribuyó a que el conjunto de las entidades públicas se organizaran en torno a programas y proyectos. Tecnologías de gestión tales como los presupuestos por programa y los marcos lógicos para el diseño, gestión y control de programas y proyectos, junto al principio del subsidio a la demanda y a una importante proporción del sector público latinoamericano financiado por donantes y agencias multilaterales, fueron los principales efectos derivados de esa época.

La consecuencia de la aplicación de este paradigma de gestión en el conjunto de los componentes sustantivos de las organizaciones (líneas medias, núcleos de operaciones y tecnoestructuras) consistió en que se comportaran bajo la *lógica de proyectos ad hoc*, como si toda la organización funcionara bajo formas de "adhocracia" y *staff* de apoyo.

Resta investigar con mayor profundidad en qué medida este modelo organizacional imperante ha influido en la persistencia o aumento de la desigualdad en el acceso a servicios y derechos universales, o cuánto ha sido provocado por las reformas orientadas al mercado. Asimismo, se requiere un examen más en detalle acerca de en qué medida la organización por proyectos ha derivado en nuevas formas de clientelismo o de sistemas prebendarios de todo tipo.

En cualquier caso, es preciso volver a pensar el modelo organizativo de las administraciones públicas para alcanzar metas nacionales de desarrollo. Ciertamente la teoría de la administración pública vinculada a las teorías del desarrollo daban un fundamento conceptual (estructural funcionalista) que permitía explicar que el proceso de diferenciación estructural social, económica y política, propia de la modernización, suponía a la vez una diferenciación y especialización departamental y una tecnoburocratización de los procedimientos (Almond y Powell, 1972; Lapalombara, 1970). Retomar, en parte, estos enfoques debería conducir a una administración pública para el nuevo desarrollo latinoamericano.

Se requiere volver a diseñar la estructura departamental y funcional de la administración pública en la región. En primer lugar, porque los Estados latinoamericanos se encuentran hoy no solo ante la necesidad de consolidar las políticas que condujeron a retomar la senda del crecimiento económico y disminución de la pobreza, sino porque se enfrentan a nuevos desafíos del desarrollo.

Desde un punto de vista divisional se hacen necesarias estructuras para gestionar los problemas del desarrollo humano, la integración de los pueblos originarios y sectores de la economía social, la promoción del desarrollo territorial, la promoción de la pequeña y mediana empresa, la ampliación de la cobertura de salud y de la seguridad social, la resolución de los problemas de la vivienda y el urbanismo, la producción de energía, la sustentabilidad ambiental, la promoción de los sistemas de innovación, la inversión en infraestructura y el sostenimiento de la responsabilidad fiscal.

Este despliegue divisional requiere rediseñar las estructuras ministeriales, las empresas del Estado, las entidades descentralizadas, los organismos de regulación y control, la banca pública y los fondos especiales. Supone el fortalecimiento y transformación del núcleo de operaciones (en particular

de las burocracias profesionales de educación, salud, seguridad, justicia, seguridad social, programas sociales, ciencia y tecnología) y del nivel directivo, reorientándolos hacia la provisión universal de servicios de alta calidad para la ciudadanía.

Desde un punto de vista funcional, se requiere fortalecer la tecnoestructura de programación, de administración financiera, de tecnologías de información, legal y de evaluación de resultados y control de gestión, no solo en las organizaciones de la administración central y descentralizada, sino también en las burocracias profesionales de salud, educación y ciencia y tecnología.

La fenomenal revolución en materia de tecnologías de información y comunicación a la que se asiste permite este nuevo despliegue divisional, así como el fortalecimiento de la tecnoestructura. Tecnologías disponibles tales como los sistemas de información de ciudadanos y beneficiarios de prestaciones, el registro informatizado de los ciudadanos, la administración de beneficiarios de los sistemas de seguridad social y salud, las bases de datos fiscales de empresas, los sistemas de censo continuo y de información geográfica y satelital, permiten nuevas capacidades para la puesta en marcha de políticas y programas de carácter universal o cuasi universal. Ello ocurre en áreas tan distintas como las de las prestaciones sociales, la salud y educación, la seguridad social, la urbanización en áreas social y ambientalmente degradadas, la protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana, el crédito y fomento a la inversión y la innovación, entre otras.

Este fortalecimiento no puede ser de otro modo que no sea abandonando el modelo organizacional por proyectos y diseñando organizaciones y procesos de gestión, de información y de administración financiera de manera que administren servicios universales y garanticen un acceso universal a derechos<sup>10</sup>.

Para que esto suceda, los *staff* de apoyo y las unidades *ad hoc* de gestión deben reducir su poder y tamaño relativos para permitir una mayor institucionalización de las estructuras administrativas y sus núcleos operativos, una consolidación de la dirección pública y el fortalecimiento de la tecnoestructura, en el sentido señalado de garantizar servicios universales y acceso universal a derechos<sup>11</sup>.

Una estrategia de reforma de estas características (rediseñar los núcleos operativos, líneas medias y tecnoestructuras burocráticas orientadas a la prestación de servicios universales, y tender a la reducción al mínimo de los *staff ad hoc*) podría volver a dar significación a modelos de gestión, evaluación y control para resultados del desarrollo en núcleos operativos y líneas medias, y a las reformas de los sistemas administrativos y de gestión en las tecnoestructuras.

# Un nuevo planeamiento para el desarrollo

Al planeamiento para el desarrollo de los años 50 a 70 le cupo un importante papel en las políticas públicas de dicho período (Sikkink, 1993). Luego del colapso del desarrollo y la modernización, el planeamiento para el desarrollo fue justamente criticado por ser extremadamente tecnocrático, autoritario, poco participativo, racionalista, desconocedor del juego del poder y el conflicto, y desmerecedor de la representación democrática.

Todo ello determinó distintas tendencias. Algunos países abandonaron la práctica del planeamiento para el desarrollo, sea como reacción a los regímenes burocrático-autoritarios (Argentina) o por su reemplazo por sistemas más acotados de inversión pública, con planeamiento y programación por proyectos (Chile). En otros países, los sistemas de planificación se volvieron más burocráticos y dependientes de aplicaciones y metodologías basadas en el uso de formas estandarizadas de formulación de metas, con escasa vinculación con los sistemas presupuestarios (Perú, Bolivia, Venezuela, México, Costa Rica). Quizás el único caso de continuidad de la planificación para el desarrollo, con intentos de vincularla con el presupuesto, ha sido el de Brasil, aunque con logros relativos.

A partir de los 90 se volvió creciente el empleo de la planificación estratégica situacional y participativa como metodología más adecuada para la formulación de políticas públicas, o para el reposicionamiento institucional de organismos públicos, o para la planificación del desarrollo territorial

o de ciudades (Matus, 1987). Sin embargo, la práctica de la planificación estratégica situacional se caracteriza por su alcance específico y adolece de problemas de coordinación entre organismos y políticas públicas, o entre territorios o ciudades al interior de un mismo país.

Paradójicamente, es conocido el papel de la planificación en procesos de desarrollo que alcanzaron resultados de crecimiento, innovación y mejora del desarrollo humano, tales como la Europa y el Japón de posguerra, el Sudeste asiático, la India, y aun el propio caso (relativo) del Brasil.

Si el desarrollo requiere de políticas públicas complejas y que supongan metas más radicales en materia de desarrollo humano, innovación y modelo de acumulación, entonces es preciso un nuevo planeamiento para el desarrollo. La cuestión de la planificación debiera convertirse en el instrumento movilizador de la nueva organización administrativa y en el principal instrumento de las políticas públicas. Para ello, además de volver a colocar la planificación para el desarrollo en el centro de la agenda pública, se requiere de una fuerte participación política por parte de una nueva comunidad epistémica para el desarrollo.

Son necesarias, además, algunas transformaciones organizacionales, metodológicas y de sistemas de gestión. En primer lugar, habría que desplegar una organización administrativa de planificación, por ejemplo, mediante la institucionalización de departamentos ejecutivos de máximo nivel (ministerios, secretarías presidenciales). En segundo término, se requiere reinventar una modalidad de planificación que sintetice lo mejor de la planificación estratégica situacional (visiones estratégicas de país, análisis de viabilidad política, análisis del contexto, análisis interno) y lo mejor de las técnicas de planificación tradicional (planeamiento de supuestos macroeconómicos y fiscales, metas, políticas, proyectos de inversión y presupuestos para el desarrollo a mediano y largo plazo). Se trata de construir un nuevo sistema nacional de planificación que sea una síntesis de las metodologías de los últimos sesenta años. También debieran institucionalizarse formas de participación en el sistema nacional de planificación de los actores sociales que formen parte de una alianza de clases para el desarrollo. Algunos de los marcos institucionales posibles serían los Consejos Económico Sociales o Consejos de Planificación, constituidos por actores representativos del empresariado, la clase trabajadora organizada y los actores de la economía social, conjuntamente con la tecnoburocracia estatal de los organismos de planificación. Dicha participación no solo supondrá la construcción de metas nacionales legitimadas en una alianza de clases para el desarrollo, sino que también será una orientación de las decisiones de corto, mediano y largo plazo de todos los actores económicos y sociales. Finalmente, se requiere articular el nuevo sistema nacional de planificación con los planes para el desarrollo local y territorial, de modo de formular modelos de desarrollo nacional que, al mismo tiempo, sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo. La creación de estructuras federales o de representación territorial en el proceso de planeación podrían ser otras de las formas institucionales posibles.

#### La institucionalización del servicio civil

Está suficientemente documentada la relación entre la existencia de un servicio civil de carrera consolidado con la eficacia de la administración y con los procesos de crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999). Menos demostrado está que haya una relación positiva entre *servicio civil y desarrollo*. Sin embargo, de las investigaciones que sustentan la relación entre servicio civil y crecimiento del producto, se desprende que los casos nacionales analizados se han caracterizado por fuertes incrementos en innovación, acumulación de capital, aumento de la igualdad social y niveles crecientes de desarrollo humano. También se han destacado las importantes relaciones entre la burguesía industrial y la tecnoburocracia estatal en algunos de los procesos de desarrollo latinoamericanos de mediados de los 50 a los 70 (Bresser Pereira, 2006).

En América Latina ha habido escasos avances en materia de institucionalización del servicio civil. En general, el personal público ha sido seleccionado o ha avanzado en la carrera administrativa por criterios de adscripción partidaria, clientelismo político y social, o por redes sociales y familiares de acceso al empleo público. Con la rara excepción de Brasil o de ciertos núcleos tecnoburocráticos

focalizados (México, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Colombia) en áreas de hacienda pública, recaudación de impuestos o aduana, banco central o banca pública, en general, los criterios de mérito para la selección, carrera y acceso a posiciones de alta dirección pública han sido escasos.

Por otra parte, el empleo público de muchos países de mayor desarrollo relativo se vio sometido a relaciones contractuales precarizadas en los años 90 y hasta bien entrada la década siguiente. Este fenómeno es concomitante con el debilitamiento de los núcleos operativos, las líneas medias y la tecnoestructura, y con la relevancia adquirida por los *staff ad hoc* de reforma y gestión de programas.

En los últimos años se han verificado avances en materia de institucionalización del servicio civil en las gerencias de programas (Brasil) o en la alta dirección pública (Chile), que luego han sido discontinuados<sup>12</sup>. Algunos países latinoamericanos han avanzado muy lentamente en la regularización del empleo público mediante sistemas de concursos (Argentina) o mediante la adopción de leyes de servicio civil bajo la inspiración de acuerdos iberoamericanos (CLAD, 2003).

Por ello, son muchos los cambios políticos, legales, de conductas institucionales y del personal público, y de tecnologías de gestión de personal público que son necesarios para alcanzar niveles adecuados de institucionalización del servicio civil. De hecho, institucionalizar una burocracia de mérito constituye una valla a los patrones de discrecionalidad política, clientelismo y captura de organizaciones estatales por parte de intereses sectoriales. Sin embargo, la falta de institucionalización del servicio civil debiera ser considerada como parte del patrón político, administrativo, delegativo o neo populista de institucionalización de los últimos veinte años.

Si es correcta la hipótesis de que para desplegar una administración para el desarrollo en América Latina se requiere consolidar los núcleos operativos, las líneas medias y las tecnoestructuras de una burocracia con una diferenciación departamental y funcional distinta, acorde con los nuevos asuntos del desarrollo y sistemas administrativos y de gestión más modernos, entonces la correlación con la institucionalización del servicio civil es muy alta. Del mismo modo, la implantación de nuevos sistemas de planificación nacional para el desarrollo (y su función de orientación para la toma de decisiones de las organizaciones estatales y de los actores políticos, económicos y sociales) solo será posible con la presencia de una tecnoburocracia de mérito que participe en la formulación y ejecución del planeamiento de las políticas para el desarrollo.

Más allá de los obstáculos a la implantación de un servicio civil de mérito, es preciso destacar algunas otras cuestiones relevantes en el caso latinoamericano. La primera se refiere al problema de la igualdad de capacidades para el acceso a un servicio civil de mérito. No solo existen barreras y desigualdades de acceso vinculadas a la formación y el conocimiento. Existen otras de carácter social, étnicas, de género, o de pertenencia a partidos políticos o movimientos sociales que es imprescindible atender. La segunda concierne al problema del adecuado nivel de gasto en personal, que atienda por un lado a la relación gasto en personal y resultados (en términos de calidad, oportunidad y cobertura) de los programas de gobierno, y, por otro, a fijar remuneraciones que establezcan estándares de ingresos y derechos sociales del servicio civil de modo que permitan constituir una clase media de funcionarios tecnoburocráticos como patrón y parámetro de igualdad ciudadana para la sociedad (Bresser Pereira, 2005). La tercera cuestión alude al problema de desarrollar un servicio civil de mérito en las administraciones subnacionales, donde el patronazgo y el clientelismo político, prácticas propias de contextos de subdesarrollo, así como las barreras de acceso por razones sociales, étnicas o de género, cuentan con mayor nivel de institucionalización.

# 5. Sobre la necesidad de un paradigma de investigación y políticas estatales para un nuevo desarrollo en América Latina

América Latina se encuentra ante un escenario excepcional para retomar un nuevo proceso de desarrollo. Se ha argumentado en este trabajo que tal proceso de desarrollo supone dos tipos de desafíos: para la investigación en ciencias sociales, por un lado, y para las políticas públicas y la administración estatal, por el otro.

El primer desafío es de carácter intelectual. Es decir, que las teorías del desarrollo y las variables e indicadores utilizados para medirlo y explicarlo implican tener en cuenta dimensiones que las teorías de mediados del siglo XX no pueden ofrecer. Surge hoy un programa de investigación en materia de desarrollo humano, de organización social, de inversiones en conocimiento, de las nuevas comunidades epistémicas del desarrollo, de los valores y la cultura para el desarrollo y de la vinculación entre desarrollo y republicanismo igualitario. También es preciso investigar, de modo más profundo, cuestiones tales como la relación entre el desarrollo nacional y los desarrollos de base territorial y local, las nuevas alianzas de clase para el desarrollo en América Latina y la especificidad del desarrollo latinoamericano respecto a las experiencias de modernización en el mundo anglosajón, en Europa Continental, Japón, China, el subcontinente indio o el Sudeste asiático. En el mismo orden de ideas, se deberían reorientar los intereses de la investigación en administración y políticas públicas. Se trata de reenfocar las investigaciones hacia la nueva agenda de políticas públicas en la región y la consiguiente evolución de las administraciones públicas latinoamericanas en su configuración estructural.

El segundo desafío es de carácter práctico. Si es posible una nueva etapa de desarrollo en América Latina, se trata entonces de diseñar estilos y contenidos de políticas públicas que intervengan sobre el proceso de desarrollo. Aquí se ha sugerido que la agenda prioritaria es la vinculada al desarrollo humano, al sistema nacional de innovación y a la responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada. Además, se ha señalado que se requieren decisiones más radicales en los próximos años si se quiere abordar esa agenda. También se ha sostenido que dichas políticas públicas solo podrán ser adecuadamente formuladas e implementadas si se fortalecen los núcleos operativos, las líneas medias directivas, las burocracias profesionales y las tecnoestructuras de la administración pública. Esas políticas complejas requieren de la construcción de nuevos sistemas nacionales de planificación y la consolidación de un servicio civil de mérito.

Es posible que este trabajo sea calificado como "desarrollista", es decir, que argumenta a favor de reeditar las experiencias políticas y de políticas públicas propias de la década de influencia del cepalismo clásico. Este no es el caso.

También se podrá sostener que es una reflexión influenciada por las posturas que hacen de alguna variable (el desarrollo humano o la innovación o la responsabilidad fiscal y macroeconómica) la política pública (variable independiente) de mayor peso. Se ha intentado mostrar, sin embargo, que la intervención estatal debe resultar de una combinación de las tres dimensiones, entre otras que habrá que seguir explorando.

De idéntico modo, se pretendió argumentar respecto de la importancia del redespliegue divisional y funcional de la organización administrativa del Estado, abandonando la lógica de proyectos focalizados, respecto de la urgencia de reinstaurar la planificación nacional de desarrollo, y sobre la necesidad de institucionalizar el servicio civil, sin que esto suponga burocratismo ni una tecnocracia de los planificadores.

La reflexión conceptual y filosófica, la construcción de marcos teóricos más completos, la contrastación empírica y la práctica política, social y de gestión son parte de los desafíos futuros.

#### **Notas**

<sup>1</sup> Un cambio en esta tendencia pareciera insinuarse con la aprobación del documento "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI" (CLAD, 2010).

<sup>2</sup> Entre los autores más destacados pueden recordarse: Almond y Powell (1972), Germani (1962), Cardoso y Faletto (1969), Sunkel y Paz (1970), Huntington (1972), Apter (1972) y O'Donnell (1972).

<sup>3</sup> Las dicotomías que se presentan a continuación son deudoras de Madoery (2008), quien las plantea para defender la necesidad de estrategias de desarrollo local endógeno. Aquí se las utiliza para reconceptualizar las estrategias nacionales de desarrollo.

<sup>4</sup> El trabajo de Bresser Pereira (2006) se refiere básicamente a los casos de Chile y Brasil. En el caso argentino, han sido menos estudiadas las influencias del Instituto de Desarrollo Económico Social, del

Instituto Di Tella, del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, del Centro de Investigaciones sobre Estado y Administración, y del Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Para un primer esbozo, ver Camou (2007). Falta aún el estudio de la influencia de las instituciones de investigación sobre el desarrollo en México. Similares estudios debieran ser realizados para las influencias del CLAD.

- <sup>5</sup> La conceptualización de Boisier se refiere básicamente al desarrollo territorial endógeno, pero aquí se está sosteniendo que la acción sobre valores con efectos positivos sobre el desarrollo tiene carácter nacional.
- <sup>6</sup> Para ello, ver Ovejero, Martí y Gargarella (2002).
- <sup>7</sup> Sobre los problemas vinculados a implantar un sistema impositivo progresivo, ver Stiglitz (2003).
- <sup>8</sup> En lo que sigue, el análisis se funda en Mintzberg (2000).
- <sup>9</sup> Acerca de los efectos contradictorios que produjeron las reformas tecnocráticas en contextos de democracia delegativa, ver Schweinheim (2005).
- <sup>10</sup> Nuria Cunill (2009) caracteriza como "proyectismo" a este modelo organizacional que ha permeado a todas las organizaciones públicas y que no puede dar soporte organizativo a políticas públicas basadas en un enfoque de derechos.
- <sup>11</sup> Esta afirmación se refiere básicamente a las administraciones públicas del Estado nacional, a efectos de garantizar políticas públicas de enfoque universal. Es posible que por las necesidades de reforma de administraciones tradicionales o por la lógica de las estrategias de desarrollo territorial y local, la organización por proyectos y la "adhocrática" tengan aún un papel importante en las administraciones públicas subnacionales en los próximos años.
- <sup>12</sup> Esta es una cuestión de enorme importancia. La mayor parte de los estudios sobre las relaciones entre desarrollo, crecimiento económico y servicio civil (Evans y Rauch, 1999; Sikkink, 1993; Lapalombara, 1970) han demostrado estas relaciones para la alta dirección pública. Esta evidencia empírica debiera ser tenida en cuenta para futuras estrategias de institucionalización del servicio civil en función de estrategias nacionales de desarrollo.

#### Bibliografía

Almond, Gabriel y Powell, G. (1972), Política comparada, Buenos Aires, Paidós.

Apter, David (1972), Política de la modernización, Buenos Aires, Paidós.

- Boisier, Sergio (2003), "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 27, Caracas, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores", en *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Sergio Boisier, Buenos Aires, Editorial Puerto de Palos.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2003), "O surgimento do Estado republicano", documento presentado en el III Simpósio Internacional sobre Justiça, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1 al 5 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Capitalismo dos técnicos e democracia", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 20 N° 59, São Paulo, outubro.
- \_\_\_\_\_ (2006), "De la CEPAL y el ISEB a la teoría de la dependencia", en *Desarrollo Económico*, Vol. 46 Nº 183, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *Public Bureaucracy and Ruling Classes in Brazil*, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en *Nueva Sociedad*, Nº 210, Buenos Aires, julio-agosto.
- Camou, Antonio (2007), "Entrevista a Oscar Oszlak: reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas", en *Revista Cuestiones de Sociología*, N° 4, Buenos Aires.

- Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo (1969), *Dependencia y subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CEPAL (2010), Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010, Santiago, CEPAL.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9).
- \_\_\_\_\_(2010), "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI", Caracas, CLAD.
- Consejo Científico del CLAD (1998), Una nueva gestión pública para América Latina, Caracas, CLAD.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cunill, Nuria (2009), "El mercado en el Estado", en Nueva Sociedad, N° 221, Buenos Aires.
- Deutsch, Karl W. (1961), "Social Mobilization and Political Development", en *American Political Science Review*, N° 55, Washington, September.
- Di Tella, Guido (1973), La estrategia del desarrollo indirecto, Buenos Aires, Paidós.
- Dror, Yehekzel (1983), Public Policy Making Reexamined, Oxford, Transactions Publishers.
- Echebarría, Koldo (2004), "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Evans, Peter y Rauch, James (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, Washington, October.
- Frenkel, Roberto (2008), "Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria", en *Revista de la CEPAL*, Nº 96, Santiago, diciembre.
- García Canclini, Néstor (1991), "Gramsci con Bourdieu: hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular", en *Nueva Sociedad*, Nº 71, Buenos Aires, marzo-abril.
- García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (2006), *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, FLACSO, Ediciones CICCUS.
- Germani, Gino (1962), Política y sociedad en una época de transición, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_(1969), Sociología de la modernización, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1976), Urbanización, desarrollo y modernización, Buenos Aires, Paidós.
- Huntington, Samuel (1972), El orden político en las sociedades en cambio, Buenos Aires, Paidós.
- Inglehart, Ronald y Baker, Wayne (2000), "Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values", en *American Sociological Review*, Vol. 65 N° 1, Washington, February.
- Kliksberg, Bernardo (1999), "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, Nº 69, Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2004), Más ética, más desarrollo, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Lapalombara, Joseph (comp.) (1970), Burocracia y desarrollo político, Buenos Aires, Paidós.
- Lerda, Juan Carlos (1999), "La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 14, Caracas, junio.
- Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (2009), Sistemas nacionales de innovación: hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín
- Madoery, Oscar (2008), *El otro desarrollo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín.
- Makón, Marcos (2007), "La gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo", en *Revista ASAP*, Nº 42, Buenos Aires.

- Martínez Nogueira, Roberto (2002), "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 24, Caracas, octubre.
- Matus, Carlos (1987), Política, planificación y gobierno, Caracas, Fundación Altadir.
- Mintzberg, Henry (2000), La estructuración de las organizaciones, Barcelona, Ariel.
- North, Douglas (1993), Desempeño económico en el transcurso de los años, Estocolmo, Academia Nobel.
- O'Donnell, Guillermo (1972), Modernización y autoritarismo, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2002), Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión, Notre Dame, University of Notre Dame.
- ONU (2003), "Expanding Public Space for the Development of the Knowledge Society: Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting on Knowledge Systems for Development", New York, ONU.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Understanding Knowledge Societies*, New York, ONU. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- Ovejero, Félix; Martí, José Luis; y Gargarella, Roberto (2002), *Nuevas ideas republicanas*, Madrid, Paidós.
- Pettit, Philip (2001), "Capability and Freedom: a Defence of Sen", en *Economics and Philosophy*, N° 17, Cambridge.
- Prats, Joan (1997), "Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular", en *Gobernabilidad* y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe, PNUD (ed.), New York, PNUD.
- Putnam, Robert (1993), Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, Princeton University Press.
- Repetto, Fabián (2010), "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 47, junio, Caracas.
- Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio (2007), "América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión", Santiago, CEPAL (Serie Comercio Internacional; N° 81).
- Schweinheim, Guillermo (2005), "Un enfoque institucional de la reforma administrativa", en *Revista ASAP*, Buenos Aires. XVII Seminario Nacional de Presupuesto.
- (2008), "La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Sen, Amartya (1979), "Equality of What?", en *The Tanner Lecture on Human Values*, Los Angeles, Stanford University.
- (1998), "Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.), Washington, BID.
- (2000), Desarrollo y libertad, Barcelona, Planeta.
- Sikkink, Kathryn (1993), "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico*, Vol. 32 N° 128, Buenos Aires.
- Simpson, Ximena (2009), "A institucionalização das relações intergovernamentais: uma aproximação a política fiscal do Brasil e da Argentina em perspectiva comparada", documento presentado en el XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association: Rethinking Inequalities, Río de Janeiro, 11 al 14 de junio.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el Consenso post-Washington", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38 Nº 151, Buenos Aires, octubre-diciembre. (2003), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Uña, Gerardo y Garcé, Adolfo (2006), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires, Prometeo.

Vázquez Barquero, Antonio (1993), Política económica local, Madrid, Ediciones Pirámide.

# Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos<sup>\*</sup>

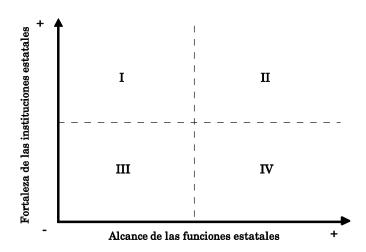
#### Juan Carlos Cortázar Velarde

## 1. La reforma del servicio civil: algo importante pero poco frecuente

Existe consenso en la región respecto a la importancia que tiene la calidad de los sistemas de servicio civil al momento de elevar la calidad de la acción estatal. Pese a ello, los esfuerzos de reforma de los servicios civiles son raros en la región, y aunque el tema suele aparecer en las agendas de los gobiernos, son poco frecuentes las ocasiones en las cuales se desencadenan procesos de reforma, con medidas de mejora que llegan a aprobarse y -más escasamente aun- a implementarse. Tras esta situación podemos identificar -siguiendo a Fukuyama (2004)- un problema de ausencia o debilidad de la "demanda" interna por reformas institucionales de cierta complejidad. Se produce así la paradoja de que un conjunto de necesidades reales no logra expresarse como demandas políticas para la renovación de las políticas públicas.

La importancia estratégica de la reforma del servicio civil deriva de la directa vinculación de éste con la capacidad de acción del Estado. Fukuyama (2004) distingue dos dimensiones conceptuales de los procesos de reforma: una vinculada al alcance (scope) de la labor estatal y otra a su fortaleza (strenght). Así, mientras que la primera se refiere al conjunto de funciones y responsabilidades que una comunidad nacional decide como área de responsabilidad del Estado, la segunda se refiere a la capacidad de los Estados para planificar y ejecutar políticas, así como para velar por el cumplimiento de las leyes de forma limpia y transparente. El Gráfico 1 muestra la combinación de ambas dimensiones.

Gráfico 1 Rol y capacidad del Estado



Fuente: Fukuyama (2004).

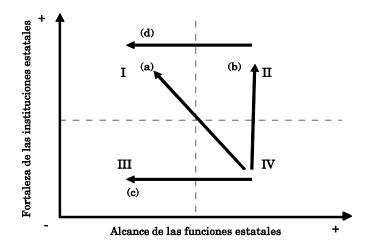
Versión revisada del documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

Recibido: 08-11-2010. Aceptado: 04-01-2011.

La consideración de las posibles posiciones de un Estado nacional a lo largo del eje horizontal depende de las preferencias políticas e ideológicas de las comunidades nacionales correspondientes. Así, la opción por un Estado que intervenga en una amplia gama de áreas y responsabilidades (representada, por ejemplo, por la noción del Estado de bienestar) o por un Estado con un menor espacio de acción (representada, por ejemplo, y en el extremo, por la idea del "Estado mínimo") es contingente a las preferencias ideológicas. Aunque es posible proponer criterios para determinar el grado de alcance que sería recomendable para la acción de un Estado nacional<sup>1</sup>, ello depende a fin de cuentas de los procesos políticos y las preferencias ideológicas de cada país. En la práctica, sin embargo, las reformas del Estado impulsadas en la región a partir de los años ochenta han coincidido en un movimiento hacia la reducción del ámbito de acción estatal, dejando de lado -con algunas excepciones recientes- modelos de intervención estatal amplia. Volviendo al Gráfico 1, la situación en relación con el eje vertical del gráfico es distinta, pues resulta claro que más allá del modelo de acción estatal elegido, es siempre deseable que un Estado tenga la capacidad necesaria para actuar con efectividad en el ámbito de acción que le asignen los ciudadanos.

Asumiendo que antes de las reformas de los años 80 la gran mayoría de países de la región se hallaba en el cuadrante IV del Gráfico 1, el Gráfico 2 presenta las rutas de reforma de la acción y capacidad estatal teóricamente posibles a partir de dicho punto.

Gráfico 2 Posibles rutas de reforma



Fuente: adaptación de Fukuyama (2004).

Dependiendo del modelo de intervención estatal adoptado, es claro que las estrategias (a) y (b) son las deseables. En la práctica, sin embargo, quizás sea necesario reconocer que buena parte de los esfuerzos reformadores en América Latina se han limitado a la opción (c), reduciendo el ámbito de intervención del Estado pero manteniendo un bajo nivel de capacidad institucional del mismo. El problema de las rutas (a) y (b) consiste en que aunque son claramente superiores a (c) -y por lo tanto, los tomadores de decisiones debieran tender a preferirlas-, son también más complejas, puesto que conllevan las dificultades propias del proceso de desarrollo o crecimiento de las capacidades institucionales. La escasa "demanda interna" que hay respecto a ellas es parte de dicha complejidad.

¿Cómo desencadenar procesos de reforma de este tipo? ¿Cómo lograr que se aprueben y luego implementen medidas de reforma institucional que eleven las capacidades de acción del Estado? Estas

son preguntas clave a las cuales es necesario responder para que los Estados latinoamericanos estén a la altura de los desafíos políticos y técnicos que impone el momento actual. En la región, Chile muestra uno de los procesos de reforma institucional del Estado más largos, estables y creativos de la región que, en líneas generales, puede ser conceptualmente modelado recurriendo a la ruta (a) del Gráfico 2<sup>2</sup>. Así, uno de los aspectos más interesantes del proceso reformador vivido en Chile desde los años ochenta consiste justamente en que no se limitó a la reducción del ámbito de acción estatal, sino que se acometió de diversas maneras el desafío de elevar la capacidad de acción de las entidades públicas. La reforma del servicio civil, a la cual se refiere este trabajo, es parte de este esfuerzo, aunque apareció de manera relativamente tardía en el mismo (hacia el año 2004).

El servicio civil es claramente un factor clave en lo relativo a la capacidad de acción estatal, pues como parte de las *políticas de gestión pública*, genera incentivos y restricciones para la acción de los funcionarios y las organizaciones públicas, atravesando transversalmente el aparato público (Barzelay, 2001). La mejora de la calidad de los servicios civiles de la región debiera así ser claramente un componente importante de aquellos procesos de reforma que busquen elevar la capacidad de acción del Estado y, en consecuencia, la calidad de las políticas públicas. Identificar aprendizajes a partir de las escasas experiencias de reforma del servicio civil resulta pues relevante. Por ello, en las próximas páginas se busca identificar, teniendo en cuenta la experiencia de reforma del servicio civil chileno, posibles aprendizajes de interés para otros contextos nacionales. Se concentrará la atención en dos direcciones: (i) la estrategia de despliegue del proceso de reforma, y (ii) las opciones de política asumidas.

# 2. El despliegue de la reforma del servicio civil chileno

El proceso de reforma del servicio civil en Chile inició su despliegue cuando entró en vigencia la denominada "Ley de Nuevo Trato Laboral" en junio de 2003<sup>3</sup>. La elaboración de esta norma se remonta al año 2001, gracias al acuerdo alcanzado entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) para trabajar conjuntamente en una nueva política laboral para el sector público. El proyecto de Ley -que no había logrado progresar en el Congreso- obtuvo un fuerte impulso gracias al pacto político que se logró entre el gobierno y los partidos de oposición, como respuesta a denuncias de casos de corrupción e irregularidades por el pago de sobresueldos a directivos públicos. Este pacto derivó en una "Agenda de modernización del Estado" que incluía, entre sus 49 medidas, la conformación de un nuevo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). La idea de un sistema especialmente dedicado a la incorporación y gestión de personal directivo venía siendo considerada desde la segunda mitad de los años noventa en diversas entidades académicas y think tanks, así como en determinados ámbitos de gobierno como el Programa de Modernización del Estado que lideraba la Secretaría General de Gobierno (SEGPRES) y luego la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. La reflexión desarrollada en estos medios tuvo una fuerte influencia de los sistemas anglosajones de Civil Service. La idea fue retomada dentro de la agenda de modernización, porque se buscaba establecer garantías que redujeran la discrecionalidad de la administración gubernamental en relación con los cargos directivos, reduciendo el estrato de funcionarios de confianza política para crear un estrato de directivos profesionales, reclutados con transparencia y en función a criterios de mérito. En lugar de hacer una nueva propuesta de ley para crear el nuevo sistema, se optó por incluir la propuesta en el proyecto de Ley de Nuevo Trato Laboral que ya estaba en trámite en el Congreso. Gracias al apoyo transversal que la medida tenía, como resultado del pacto político entre el gobierno y la oposición, la Ley fue prontamente aprobada en 2003. Mediante la Ley se creó al interior del Ministerio de Hacienda la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), responsable de gestionar tanto el nuevo sistema para los directivos públicos (mediante la Sub Dirección de Alta Dirección Pública) como la carrera funcionaria (mediante la que luego se denominaría Sub Dirección de Desarrollo de las Personas).

El nuevo Sistema de Alta Dirección Pública incluía los siguientes elementos: (i) un Consejo de Alta Dirección Pública independiente, presidido por el Director de la DNSC y compuesto por cuatro miembros propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, responsable de seleccionar nóminas de tres a cinco candidatos para los puestos directivos de primer y segundo nivel jerárquico del Estado; (ii) la potestad por parte de las autoridades políticas correspondientes para seleccionar finalmente al candidato dentro de la nómina propuesta por el Consejo, o rechazar la nómina completa; (iii) un mecanismo especial de reclutamiento y selección abierto a candidatos de dentro y fuera del sector público, conducido por el Consejo y gestionado operativamente por la DNSC; (iv) un nuevo régimen contractual mediante el cual los Altos Directivos Públicos accedían a un puesto directivo por un período de tres años (renovable dos veces), pero pudiendo ser separados del cargo por la autoridad política, caso en el cual el reemplazante debería ser seleccionado por el Consejo de Alta Dirección Pública; y (v) la suscripción entre los directivos de primer nivel y los ministros correspondientes, de un Convenio de Desempeño asociado a una Asignación de Alta Dirección (pequeño componente variable vinculado al cumplimiento del Convenio). Un supuesto importante del sistema era que los cargos directivos a profesionalizar corresponderían a posiciones responsables por la implementación de políticas públicas, bajo el entendido que la formulación de políticas era responsabilidad de funcionarios de confianza política.

La implementación efectiva del nuevo sistema supuso varias tareas. En primer lugar, como paso previo a la elaboración de la norma legal que se incluyó en el proyecto de Ley de Nuevo Trato Laboral, DIPRES realizó un ejercicio de identificación de los Servicios que serían incluidos en el nuevo sistema. El ejercicio atendía al criterio de que los cargos directivos a profesionalizar debían corresponder a labores de implementación de políticas y no a las de diseño o formulación de las mismas, siguiendo así el principio administrativo conocido como "agencialización". Esto supuso en algunos casos hacer adecuaciones a la normativa vigente. La Ley incluyó así 100 Servicios públicos (de los 141 existentes) en el nuevo sistema, abarcando un total de 750 cargos directivos (99 de primer nivel y 651 de segundo nivel)<sup>4</sup>. La norma estableció, sin embargo, un proceso gradual de implantación del nuevo sistema, de manera que del total de cargos incluidos, 415 se incorporarían de inmediato al nuevo sistema, mientras que el resto lo haría de manera progresiva hasta el 2010. En los años posteriores a la aprobación de la Ley, la DNSC cumplió con seleccionar a los directivos correspondientes, aunque hubo dificultades para cubrir plazas de segundo nivel, especialmente en el sector salud, donde la dedicación exclusiva que se exigía a los directivos desincentivaba fuertemente a profesionales médicos para asumir tales cargos, dada la usual dedicación de los médicos a labores privadas. Hacia el año 2007 terminaron de ingresar de manera anticipada al sistema todos los servicios contemplados en la Ley, lo que fue gatillado por una crisis directiva en la entidad responsable de las políticas deportivas (Chiledeportes) que alcanzó importante cobertura mediática.

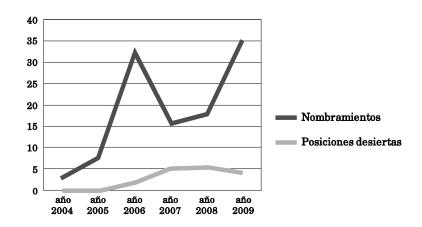
Una segunda tarea dentro del proceso de implementación fue la construcción de los perfiles que se utilizarían para la selección de candidatos. Al respecto, se decidió asumir un enfoque de competencias (en lugar del tradicional enfoque centrado en conocimientos técnicos) y se optó por desarrollar perfiles genéricos, que enfatizaban las capacidades de gestión y gerencia, en lugar de los tradicionales perfiles enfocados en conocimientos técnicos específicos al cargo. La DNSC desplegó así, a lo largo de sus primeros años de existencia, un esfuerzo de refinamiento y simplificación de los perfiles directivos, combinando competencias genéricas relativas a la capacidad directiva o gerencial y competencias específicas para los puestos que estuvieran en concurso.

En tercer lugar, se diseñó y puso en funcionamiento un procedimiento de reclutamiento y selección de los candidatos a puestos directivos. El Consejo y la DNSC diseñaron e implantaron progresivamente un sistema que incluye: i) reclutamiento abierto mediante prensa y también -para garantizar un número de candidatos con perfiles de interés- mediante la labor de empresas de headhunting; ii) un sistema de postulación en línea que impide que la DNSC y el Consejo conozcan la identidad de los candidatos en las primeras etapas de selección; iii) la contratación de empresas

privadas para la tarea de selección hasta llegar a una lista de 10 a 20 candidatos, quienes luego son entrevistados directamente por el Consejo de Alta Dirección<sup>5</sup> a fin de elaborar la nómina final que se envía a la autoridad respectiva; y iv) desarrollo de un modelo de convenios de desempeño entre los directivos y los ministros correspondientes, para lo cual se recurrió a los indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y otros indicadores de gestión vigentes. Respecto a este último punto, la elaboración de los convenios fue complicada y en muchos casos derivó en una acción de cumplimiento formal, sin lograr que los convenios efectivamente incorporaran indicadores adecuados para visibilizar los resultados de la labor directiva.

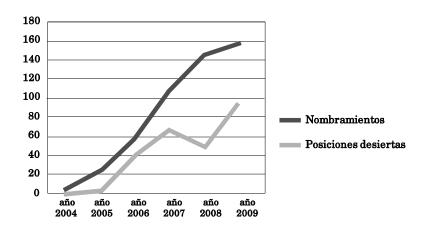
Los Gráficos 3 y 4 muestran el avance progresivo en cuanto a número de directivos nombrados mediante el nuevo sistema hasta el año 2009. Se han seleccionado así 112 directivos de primer nivel y 501 de segundo nivel. Mientras que la tasa de posiciones declaradas desiertas (por el Consejo o la autoridad correspondiente) es de 14% en el caso del primer nivel, en el caso del segundo nivel asciende al 51%, situación que responde principalmente a los problemas de rechazo de las nóminas por la autoridad, o a la ausencia de candidatos idóneos vinculados a la exigencia de dedicación exclusiva de los cargos, o al nivel salarial ofrecido (situaciones las dos últimas que se han presentado con mayor fuerza en el sector salud).

Gráfico 3
Directivos Primer Nivel
Nombramientos y posiciones declaradas desiertas (2004-2009)



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil (www.serviciocivil.cl).

Gráfico 4
Directivos Segundo Nivel
Nombramientos y posiciones declaradas desiertas (2004-2009)



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil (www.serviciocivil.cl).

En lo relativo al manejo de la carrera funcionaria, la Ley de Nuevo Trato Laboral introdujo cambios, aunque sin el grado de precisión y urgencia que correspondió al caso de la Alta Dirección. En este aspecto, las medidas aprobadas fueron: i) ampliación de la carrera funcionaria hasta los puestos jerárquicos de tercer nivel (Jefes de Departamento); ii) promoción mediante concursos internos; y iii) introducción de la concursabilidad en la carrera funcionaria. Mediante estas disposiciones, el nivel de dirección intermedia en el Estado quedaba ligado a la carrera, a diferencia de lo que se establecía con la Alta Dirección Pública. Otra diferencia importante con la Alta Dirección Pública era que el papel de la DNSC en relación con los concursos de tercer nivel era solo de asesoría, permaneciendo los procesos bajo la responsabilidad de cada servicio.

El área responsable de gestionar la carrera sería la segunda Sub Dirección de la DNSC, la cual en la Ley no tenía un nombre específico. La necesidad de difundir el Reglamento de concursabilidad de los puestos directivos de tercer nivel en los servicios públicos a lo largo del país, así como la intervención como mediadores en varios conflictos laborales entre los empleados fiscales y el Ministerio de Hacienda, dio oportunidad a esta Sub Dirección -que fue posteriormente denominada de Desarrollo de las Personas- para ir perfilando un negocio y estrategia propios. Así, en los años siguientes a la creación de la DNSC, dicha Sub Dirección desarrolló una amplia difusión de la concursabilidad en los servicios, elaboró un manual para los concursos y mecanismos para asesorar su realización en los servicios, ejecutó un completo diagnóstico de las capacidades y limitaciones de las unidades de gestión de las personas en los servicios públicos, diseñó y puso en funcionamiento un Diploma de especialización en gestión de las personas para funcionarios de dichas unidades y -de manera imprevista- desarrolló capacidades y roles de mediación entre los sindicatos de empleados públicos y el Ministerio de Hacienda. Esto condujo a perfilar progresivamente el rol de la Sub Dirección, la cual ganó legitimidad y se hizo así cargo de la validación técnica de dos sub sistemas del Programa de Mejora de la Gestión (PMG), que anteriormente eran validados por otras áreas del Estado, a saber, los de Capacitación y Evaluación del Desempeño.

# 3. Analizando la reforma como proceso de desarrollo de política pública

La fase pre decisional del proceso puede ser modelada acudiendo al marco de Kingdon (1995)<sup>6</sup>. En este sentido, es claro que la crisis política generada en el año 2003 por los eventos de corrupción constituyó un evento político que abrió puertas a las ideas de política que diversos *think tanks* y áreas del Estado venían considerando desde los años noventa, de cara a problemas efectivos en la gestión del nivel directivo del sector público. Eventos políticos, problemas de gestión y un conjunto de ideas ancladas en el modelo anglosajón del *Civil Service*, confluyeron así para impulsar la propuesta de Alta Dirección Pública en la agenda del gobierno, obtener respaldo tanto de las fuerzas políticas oficialistas como de las de oposición, y vencer ciertas resistencias sindicales. Es claro que la idea de un nuevo sistema de Alta Dirección obtuvo de gobernantes y políticos mayor atención e impulso que las reformas que ya estaban en discusión para mejorar la carrera funcionaria. Cabe así distinguir, en el proceso de construir la agenda de la reforma, dos ritmos distintos: uno acelerado y urgente, impulsado por la necesidad de resolver el *impasse* político originado por los casos de corrupción, y otro más lento e inercial, impulsado por las negociaciones entre Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales en torno a la Ley de Nuevo Trato.

La confluencia de ambos procesos de "agendación" y elaboración de alternativas -el correspondiente a la Alta Dirección y el ligado al Nuevo Trato Laboral- no parece responder a consideraciones conceptuales de diseño ni incluso a conveniencias de negociación política (hubiera sido perfectamente posible mantener la discusión y toma de decisiones sobre Alta Dirección al margen de las negociaciones sobre el Nuevo Trato), sino a la necesidad de acelerar el proceso de toma de decisiones para facilitar la solución al *impasse* político. Así, resulta claro que se optó por incluir el articulado relativo a la Alta Dirección Pública en el proyecto de Ley de Nuevo Trato que ya estaba en trámite en el Congreso, puesto que este trámite constituía un "canal de acción" (Allison y Zelikow, 1999) fácilmente a mano, evitando así los posibles costos de abrir un nuevo canal. Cabe destacar que la estructura formal de decisiones en el Congreso y el sistema político bipartidista chileno (dos grandes coaliciones políticas consolidadas) facilitó la toma de decisiones final, sobre la base del acuerdo político ya pactado entre el gobierno y la oposición.

En cuanto a la implementación, los procesos paralelos y distintos de "agendación" y elaboración de ideas correspondientes a la Alta Dirección por un lado y al Nuevo Trato por el otro, marcaron puntos de partida distintos para la implementación de las medidas acordadas en ambos temas. Así, mientras que la Sub Dirección de Alta Dirección contó con un mandato bastante claro, importante apoyo político y elevada visibilidad pública, la Sub Dirección de Desarrollo de las Personas tuvo que enfrentar un mandato más difuso y menos apremiante, fuertemente marcado por la relación (a veces conflictiva) entre el gobierno y los sindicatos de empleados públicos.

Recurriendo al marco conceptual desarrollado por Mazmanian y Sabatier (1989), puede afirmarse que el proceso de implementación de la Alta Dirección estuvo fuertemente estructurado por la fase decisional, lo que facilitó significativamente su evolución. Considerando las variables que los autores mencionados consideran involucradas en el proceso de implementación, se observa que: i) el problema a enfrentar (debilidad y captura política del estamento directivo), aunque muestra gran complejidad técnica, se hallaba relativamente definido y acotado como resultado del proceso de elaboración de ideas que se remonta a los años noventa y del aprendizaje realizado a partir de las experiencias anglosajonas; ii) se establecieron objetivos claros para el nuevo sistema; iii) el grupo objetivo es bastante pequeño y acotado; iv) la Ley de Nuevo Trato definía con cierta precisión las características institucionales del nuevo sistema; v) se estructuró una entidad con jerarquía y vinculación adecuada al resto del aparato público (la ubicación de la DNSC en el poderoso Ministerio de Hacienda facilitaba esto); y vi) existía soporte público (expectativa) hacia el nuevo sistema en cuanto que se presentaba como una superación de la captura política. Ciertamente, las mayores dificultades provenían de la complejidad relativa de la gestión de un bien intangible como es el caso de la capacidad directiva. Esta complejidad se manifestó claramente en las dificultades para establecer perfiles de competencias adecuados y seleccionar según

ellos (en un proceso fuertemente vulnerable a asimetrías de información), así como para establecer un vínculo claro entre la mejora de las competencias gerenciales de los directivos y los resultados de su gestión efectiva (en lo referido, por ejemplo, al convenio de desempeño y la asignación por dirección)<sup>8</sup>.

Un esfuerzo importante que marcó el proceso de implementación fue el desarrollo de los procesos operativos y de control de gestión relativos al ciclo de reclutamiento, selección, ubicación y seguimiento de los directivos públicos. El trabajo de la Sub Dirección de Alta Dirección y del propio Consejo de Alta Dirección se concentró así fuertemente en el desarrollo y corrección sucesiva de las rutinas operativas y de control, que eran necesarias para lograr un funcionamiento "fluido" del nuevo sistema<sup>9</sup>. Sin duda, esta labor fue compleja, pero enormemente facilitada por los factores señalados en el párrafo anterior. Desde un punto de vista estratégico, puede decirse que el nuevo sistema nació de la fase decisional con una visión estratégica clara.

El proceso de implementación de los aspectos de la reforma relativos a la carrera funcionaria, en cambio, no tuvo esta claridad estratégica. El problema a enfrentar era más vasto que en el caso de los altos directivos y no mostraba un esfuerzo similar de elaboración conceptual. Los objetivos eran amplios y genéricos, salvo en lo relativo a la concursabilidad del tercer nivel, pero en este caso los recursos de autoridad otorgados a la nueva agencia eran débiles comparados a los otorgados para el nuevo sistema directivo. No había una idea de política novedosa que resolviera los problemas de la carrera funcionaria y existían importantes variables políticas (la resistencia sindical a una posible reforma radical) que dificultaban el esfuerzo de avizorar nuevas alternativas de política y agendarlas. Ante la ausencia de un mandato importante y movilizador, la Sub Dirección de Gestión de las Personas tuvo que "moldear" en grado importante su propio mandato (Moore, 1995), para lo cual supo sacar provecho de acontecimientos contingentes (la difusión del reglamento de concursabilidad y los conflictos laborales del sector público principalmente) para perfilar un papel propio como instancia técnica para el desarrollo del personal del Estado e instancia mediadora entre Hacienda y los sindicatos de funcionarios (Garrido, 2010). Como sostiene Garrido, en este caso la DNSC halló una estrategia emergente (Mintzberg ...[et al], 1999) a partir del aprovechamiento de acontecimientos como ventanas de oportunidad estratégica. Cabe señalar que aunque este proceso permitió a la sub Dirección en cuestión dotarse de un papel relativamente visible y legítimo, la lógica emergente no conduce a una visión estratégica consistente, sino que tiende al "apilamiento" (Bardach, 1979) de objetivos y tareas.

#### 4. Las opciones de política asumidas en la reforma

Del conjunto de opciones de política que la reforma chilena asumió, hay cuatro opciones que son de particular interés para el objetivo de este trabajo, cual es buscar aprendizajes que puedan guiar procesos de reforma en otros países de la región: i) la opción por "cortar" el sistema de servicio civil en "dos pisos" independientes entre sí (Alta Dirección Pública y Carrera Funcionaria); ii) el establecimiento de mecanismos que facilitan el equilibrio entre los criterios técnicos y políticos, que son sustantivos al papel de la gerencia pública; iii) la introducción de convenios de gestión para los directivos; y iv) la creación de una agencia especializada para la gestión de las personas en el Estado.

En relación con el primer punto, la creación de la Alta Dirección creó un sistema independiente al de carrera funcionaria hasta entonces existente. Se optó por un *sistema de empleo* (Longo, 2003) para los directivos públicos: reclutamiento abierto (no exclusivo para miembros de la carrera pública) para un puesto específico y no para una categoría ocupacional que permita rotación o carrera interna, con un plazo fijo de vinculación (tres años) prorrogable por la autoridad hasta por dos veces. Este sistema es claramente distinto al que rige al resto de funcionarios públicos, guiado por la noción de carrera y estatuto administrativo público. Esta opción significó una adaptación de los sistemas anglosajones de *Civil Service* (pues en la práctica aplica los criterios de este modelo pero solo para el nivel directivo). Ciertamente esta división también respondió a los distintos impulsos políticos y técnicos que estaban tras las propuestas de reforma contenidas en la Ley de Nuevo Trato antes de 2003, y aquellas urgencias que impulsaron la introducción del Sistema de Alta Dirección luego de los problemas de sobresueldos

que remecieron a la administración gubernamental en el año 2003. El costo de esta opción consistió en que durante la implementación de la reforma, el ritmo, el esfuerzo y los recursos invertidos en la implantación del sistema directivo fueran mayores que los vinculados a la mejora de la carrera funcionaria.

Cabe destacar que este corte en "dos pisos" tuvo importancia estratégica en el despliegue de la reforma, pues permitió focalizar el esfuerzo reformador en un segmento aislado y pequeño del conjunto de funcionarios, evitando así las restricciones políticas (provenientes tanto de las asociaciones de funcionarios como de las autoridades fiscales) que sería necesario enfrentar para una reforma profunda del conjunto del empleo público. Por otra parte, al tratarse de un segmento pequeño del conjunto del empleo, fue posible calcular los costos fiscales asociados a la introducción del nuevo sistema, evitando así un posible veto fiscal al esfuerzo de reforma (como usualmente ocurre ante intentos generales de reforma que tienen costos muy elevados o simplemente inciertos).

Una segunda opción de interés consistió en la introducción de mecanismos que permiten un equilibrio entre las consideraciones técnicas y políticas inherentes a la selección de directivos públicos. Las consideraciones técnicas están ligadas a las indispensables características y competencias tanto gerenciales como propias del área de política que un directivo público debe tener. Las consideraciones políticas corresponden al vínculo de responsabilidad que un alto directivo (a diferencia de uno medio o un funcionario no directivo) debe tener respecto al mandato político que los ciudadanos han otorgado a la administración, expresado en el programa y prioridades de gobierno. Pensar en un estrato directivo que responda exclusiva o principalmente a criterios políticos, conduce a los problemas de captura que son ampliamente conocidos en la región. Plantearse un estrato de alta dirección que responda exclusiva o principalmente a criterios técnicos es no solo ingenuo, sino que resulta ineficaz, puesto que la dimensión política es inherente al papel del gerente público dadas las características específicas de la producción del valor público (Moore, 1995). El equilibrio entre ambas dimensiones, aunque difícil, es claramente lo adecuado en función a la naturaleza del rol del gerente público.

El sistema de Alta Dirección incluyó mecanismos que facilitan este equilibrio. Así, el reclutamiento y la nominación de candidatos están en manos de un Consejo políticamente independiente 10, lo que conduce a dar prioridad a los criterios técnicos en la selección de candidatos. La reserva para la autoridad ministerial del derecho a elegir al candidato seleccionado dentro de la nómina propuesta, o de decidir su separación del cargo, resguarda en cambio la observancia de criterios de responsabilización respecto al mandato político del gobierno. El hecho, sin embargo, de que un sucesor en el puesto deba ser nuevamente seleccionado por el Consejo, mantiene la vigencia de los criterios técnicos. Ciertamente este equilibrio puede verse desvirtuado si la administración rechaza sucesivamente varias nóminas propuestas por el Consejo, por lo que distintos expertos (incluidos miembros del Consejo) han propuesto que se aprueben limitaciones al número de veces que la autoridad puede rechazar por entero las nóminas de candidatos.

La introducción de convenios de desempeño entre el directivo y la autoridad política correspondiente (usualmente un ministro) es también una opción interesante, pues debiera promover que el directivo enfoque su atención en el logro de resultados durante su gestión. La experiencia de implementación de estos convenios ha enfrentado, sin embargo, importantes problemas derivados fundamentalmente de la dificultad para desarrollar indicadores que reflejen efectivamente el valor agregado por la función directiva. El recurso a los indicadores del Programa de Mejora de la Gestión (PMG) ha llevado a orientar los convenios hacia el mantenimiento de los sistemas transversales de administración (que es el cometido del PMG), pero no permite un enfoque ni en resultados ni en el valor agregado por la función directiva. Esto, aparentemente, ha conducido a cierto desinterés por la herramienta, siendo que a veces los convenios se convierten en un instrumento que se acuerda por obligación legal, sin llegar a constituir un verdadero instrumento de gestión.

Finalmente, la creación de una agencia especializada para la gestión del servicio civil -cual fue la DNSC- permitió que la reforma tuviera un "propietario" que se responsabilizara por su implantación e

hiciera visible el esfuerzo del gobierno en la materia. Reformas complejas como las del servicio civil, difícilmente pueden progresar sin un grado importante de *ownership*.

# 5. ¿Qué se puede aprender de esta experiencia?

La experiencia de reforma del servicio civil en Chile ofrece una serie de aprendizajes que pueden ser de utilidad al momento de impulsar reformas similares en otros países de la región. En este sentido -y particularmente en relación con los avances que en el área de la gestión pública han ocurrido en países anglosajones-, Chile aparece como una suerte de "laboratorio" que permite adaptar y probar innovaciones institucionales que luego son vistas con interés por otros países de la región. Esta situación puede gatillar procesos de "aprendizaje organizacional" (Levitt y March, 1988), tal y como ha ocurrido, por ejemplo, con el reciente esfuerzo de reforma del servicio civil que tiene lugar en el Perú.

En primer lugar, un aprendizaje posible se refiere a la focalización del esfuerzo de reforma, al menos en un primer momento, en el estamento directivo. Esto se justifica no solo por la gran debilidad que los servicios civiles de la región muestran en cuanto a capacidad directiva, sino también por consideraciones de despliegue de la reforma, puesto que esta opción: i) disminuye los riesgos de una confrontación con los gremios de empleados públicos; ii) facilita una estimación razonable de los costos de la reforma (que al concentrarse solo en el estamento directivo debieran ser relativamente pequeños en comparación al costo de la planilla pública), evitando que se activen vetos fiscales; y iii) permite focalizar las escasas capacidades de gestión que los gobiernos de la región suelen tener en el área de gestión de los recursos humanos en un estamento que puede impactar transversalmente en la calidad de la gestión pública. Así, si bien focalizar las reformas en un inicio en el estamento directivo limita el impacto global de la reforma, tal impacto no deja de ser transversal y puede potencialmente alcanzar a todo el sector público. Cabe señalar que esta focalización se puede realizar tanto bajo un modelo de sistema de empleo, como el aplicado en Chile (que separa la alta dirección del resto de los funcionarios), como en un sistema de carrera (alta dirección como cúspide de la carrera funcionaria), opción esta última que es la que se ha adoptado en Uruguay, por ejemplo.

Un segundo aprendizaje corresponde a la opción referida a la organización laboral del nivel directivo, sea bajo el modelo de *sistema de empleo* o *sistema de carrera* (Longo, 2003). La experiencia chilena parece mostrar las importantes ventajas que un sistema abierto de empleo tiene para captar personas con alto potencial u experiencia gerencial pero que no forman parte de la carrera pública, así como para diseñar sistemas de incentivos a la capacidad gerencial (convenios de desempeño, por ejemplo). Esta opción parece, además, facilitar la focalización del esfuerzo reformador a la que se ha hecho referencia.

La opción por profesionalizar un nivel directivo independiente del conjunto de la carrera funcionaria, por un lado, y distinto del nivel de confianza política, por el otro, supone una progresiva diferenciación entre los cargos directivos que corresponden a funciones de formulación y de ejecución de políticas. Un tercer aprendizaje consiste, en consecuencia, en que desarrollar un cierto grado de "agencialización" del aparato público facilita la profesionalización de la función directiva, dado que permite trazar el límite con aquellos cargos donde predominan los criterios políticos (funcionarios de confianza política) y con los cargos donde predominan los criterios técnicos (directivos medios y funcionarios en general). Al respecto, sin embargo, cabe considerar tanto los problemas que la agencialización ha mostrado en los países que han avanzado en ella (Echebarría, 2008) como el hecho de que dicho proceso aún está escasamente extendido en los países de la región.

En cuarto lugar, el mantenimiento de un adecuado equilibrio entre los criterios técnicos y políticos que intervienen en la selección de los directivos profesionales es, sin duda, uno de los aprendizajes fundamentales que emergen de la experiencia de reforma en Chile. Tanto la politización de la función directiva profesional como la persecución de un ideal tecnocrático para ella, son caminos que no responden a la naturaleza propia de la creación de valor en el sector público. Los procesos de

reforma que enfaticen el nivel directivo deberían así reconocer la necesidad de este delicado equilibrio, procurando mecanismos institucionales que lo favorezcan.

En quinto lugar, en contextos donde aún no se ha logrado salir plenamente de situaciones de politización de la función directiva, las reformas en este nivel debieran poner particular cuidado en diseñar mecanismos de reclutamiento y selección que garanticen la transparencia y objetividad del proceso. En el caso chileno, la contratación de servicios privados para la realización de parte de estos procesos, así como el hecho de que la lista general de postulantes sea desconocida para la administración hasta determinado momento, constituyen garantías de transparencia que favorecen la legitimidad del proceso. Al respecto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que en muchos países de la región las firmas privadas de selección de personal rara vez tienen experiencia suficiente en la selección de directivos públicos, y por lo tanto existe el riesgo de que apliquen de manera inadecuada los criterios propios de la selección del mundo privado. Invertir esfuerzos para que estas firmas aprendan en este nuevo negocio es una tarea importante.

La trayectoria seguida por el proceso de reforma (como proceso de política pública) es también fuente de interesantes aprendizajes, útiles sobre todo al momento de diseñar el proceso de despliegue e implantación de una posible reforma del servicio civil. Al respecto, un sexto aprendizaje a señalar consiste en la importancia que tiene el contar con una entidad de carácter ejecutivo como responsable ("propietaria") de impulsar el proceso de reforma. Aunque en el caso chileno dicha entidad (la DNSC) estaba articulada a un Consejo (el de Alta Dirección), es importante destacar que dicho Consejo no tuvo el carácter de autoridad máxima de la agencia de servicio civil, sino que intervino básicamente en el proceso de selección de los directivos públicos. Al parecer, es relevante mantener claro el carácter ejecutivo de la entidad para que ésta pueda movilizar apoyos y recursos para la reforma, y si existe algún cuerpo colegiado vinculado a la entidad, es preciso garantizar que no le reste capacidad ejecutiva.

El importante vínculo que la reforma del servicio civil mantuvo en Chile con la política económica se expresó tanto en la forma cómo se desarrolló la fase pre decisional (donde la Dirección de Presupuestos tuvo un papel central) como en la ubicación institucional de la DNSC dentro del Ministerio de Hacienda. Más allá de la ubicación institucional que se decida para una entidad responsable del servicio civil -que es un tema contingente a la organización del poder ejecutivo en cada país-, un aprendizaje que emerge de esta experiencia se refiere a la necesaria articulación que las reformas de gestión pública (como es el caso de la del servicio civil) deben mantener con otras áreas de política dentro de la agenda de gobierno. Usualmente, los problemas de gestión pública no tienen por sí solos el impulso suficiente para ingresar y mantener una posición adecuada en la agenda gubernamental, por lo que es frecuente que para progresar en ella se articulen a otros temas de la agenda, avanzando gracias a un efecto de arrastre. Al respecto, es importante lograr que dicha articulación genere un impulso suficiente para la reforma pero sin llegar a desvirtuar sus objetivos e identidad propia, pues ello puede conducir a la disolución del esfuerzo reformador<sup>11</sup>.

Finalmente, en octavo lugar, cabe mencionar que la selección adecuada del canal institucional para la toma de decisiones ("canal de acción", en términos de Allison y Zelikow, 1999) es también un aprendizaje relevante a considerar. En el caso de Chile, la utilización del Poder Legislativo como canal fue facilitada por el pacto entre las dos coaliciones de gobierno. El respaldo del legislativo a las medidas adoptadas sirvió para que la reforma haya gozado de importante respaldo político transversal, pese a las críticas que naturalmente ha recibido, al menos hasta 2009. A esto se suma que ha facilitado mediante el proceso de elección de los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública- el mantenimiento de un equilibrio entre los aspectos técnicos y políticos para la selección de directivos públicos. En otros contextos nacionales, el uso de canales de decisión exclusivos del Poder Ejecutivo puede acelerar la toma de decisiones, pero puede conllevar como posible costo un menor respaldo político transversal a un proceso de reforma que necesariamente es prolongado. Esta situación debe ser adecuadamente considerada, pues abre la puerta a posibles reversiones de política.

Los aspectos señalados indican que la experiencia de reforma del servicio civil en Chile puede ser una interesante y estimulante fuente de aprendizajes para esfuerzos de reforma en otros países de la región. Ello tomando en cuenta tanto las opciones de política asumidas como la trayectoria del proceso de desarrollo de la reforma. Considerar esta experiencia al momento de impulsar o iniciar una reforma del servicio civil resulta sin duda útil, pues puede contribuir a disminuir incertidumbres y a considerar opciones, mecanismos y procesos de trabajo que minimizan los enormes riesgos y problemas que aquejan a este tipo de reformas.

#### **Notas**

- <sup>1</sup> Como un ejemplo de este ejercicio prescriptivo, ver Banco Mundial (1997).
- <sup>2</sup> Una buena presentación del proceso de reforma del Estado chileno puede encontrarse en Marcel (2002), Waissbluth (2006) y Egaña (2009).
- <sup>3</sup> El relato del proceso de reforma se basa en Garrido (2010), Costa y Waissbluth (2007) y en entrevistas con actores involucrados en el proceso de reforma, realizadas por el autor con apoyo de Elizabeth Guerrero y Luis Garrido.
- <sup>4</sup> En la normativa chilena se denomina "servicios públicos" a aquellas entidades del Estado que ofrecen directamente servicios a los ciudadanos. Los ministerios y sub secretarías son responsables del desarrollo de políticas, y los servicios dependen de ellos.
- <sup>5</sup> En el caso de los puestos directivos de segundo nivel, la entrevista es realizada por un Comité de Selección donde participa un representante del Consejo de Alta Dirección Pública.
- <sup>6</sup> Según el autor, una idea o propuesta de política tiene mayores probabilidades de ingresar en la agenda gubernamental y progresar hacia la toma de decisiones, si es que confluyen tres tipos de procesos (flujos de acontecimientos) que impulsan dicha propuesta coincidentemente: acontecimientos políticos, de política pública y de problemas. La confluencia de estos flujos abre lo que el autor denomina una ventana de política.
- <sup>7</sup> Para los autores, el canal de decisión consiste en un mecanismo decisional explícitamente diseñado, que articula actores, roles formales, mecanismos de autoridad y plazos para la toma de decisiones. Al interior de un canal, la toma efectiva de decisiones responde a los intereses y posiciones de los actores involucrados, a la naturaleza del proceso de negociación y a los parámetros del canal (en términos de plazos, autoridad necesaria y participantes).
- <sup>8</sup> Esto último corresponde a las dificultades mencionadas por Mazmanian y Sabatier (1989) respecto a disponer de una teoría causal adecuada que vincule problemas, objetivos y acciones de la política.
- <sup>9</sup> Respecto a los procesos de gestión de operaciones y control de gestión como constitutivos de la implementación de políticas públicas, ver Cortázar (2007a).
- <sup>10</sup> El sistema político prácticamente bipartidista que ha regido en Chile desde el regreso a la democracia, facilitó la selección de los consejeros y la legitimidad del Consejo, pues en la práctica, de los cuatro miembros, dos corresponden a las fuerzas políticas de gobierno y dos a las de oposición, mientras que el presidente del Consejo -que viene a ser el director de la DNSC- obviamente representa la posición del gobierno.
- Además de Chile, un caso en el cual la articulación con otras áreas de política -en este caso, la previsional- ofreció arrastre suficiente para reformas en el área del servicio civil fue la reforma brasileña entre 1995 y 1998 (Gaetani, 2003). Un caso distinto, en el cual el efecto de arrastre -ejercido en este caso por la política fiscal- terminó desdibujando el esfuerzo reformador en el área de gestión pública (incluida el servicio civil), es el que experimentó el Perú entre los años 95 y 97 (Cortázar, 2007b).

# Bibliografía

Allison, Graham y Zelikow, Philip (1999), Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, New York, Longman.

- Banco Mundial (1997), El Estado en un mundo en transformación: informe sobre el desarrollo mundial 1997, Washington, Banco Mundial.
- Bardach, Eugene (1979), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, The MIT Press.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, The University of California Press.
- Cortázar, J. C. (2007a), "Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales", en *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, J. C. Cortázar (ed.), Washington, BID.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "La reforma de la administración pública peruana (1990-97): conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública", Lima, Instituto de Políticas Sociales.
- Costa, Rossana y Waissbluth, Mario (2007), "Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: balance y perspectivas", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Documentos de Trabajo. Serie Gestión; N° 94).
- Echebarría, Koldo (2006), "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", Washington, BID.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en *Los escenarios de la función pública del siglo XXI*, F. Longo e Y. Tamyko (eds.), Barcelona, Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Echebarría, Koldo y Cortázar, Juan Carlos (2007), "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America", en *The State of State Reform in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Egaña, Rodrigo (2009), "Reforma del Estado: avances y tareas pendientes", en *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la concertación en Chile*, C. Bascuñán ...[et al] (eds.), Santiago, LOM. v. 2.
- Fukuyama, Francis (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, New York, Cornell University Press.
- Gaetani, Francisco (2003), "Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998", en *International Public Management Journal*, Vol. 6 N° 3, Greenwich, pp. 327-341.
- Garrido Vergara, Luis A. (2010), "Interacción estratégica en la implementación de políticas públicas: el caso de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno (2003-2006)", Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Kingdon, John W. (1995), Agendas, Alternatives and Public Policies, New York, Longman. 2. ed.
- Levitt, Barbara y March, James G. (1988), "Chester L. Barnard and the Intelligence of Learning", en *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, O. E. Williamson (ed.), New York, Oxford University Press.
- Longo, Francisco (2003), "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", en *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).
- Marcel, Mario (2002), "Las opciones para la reforma del Estado en Chile", en *Reforma del Estado. Volumen II: dirección pública y compras públicas*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Mazmanian, Daniel A. y Sabatier, Paul A. (1989), *Implementation and Public Policy*, Lanham, University Press of America.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; y Lampel, Joseph (1999), *Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del management estratégico*, Buenos Aires, Granica.

- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Waissbluth, Mario (2006), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso", en *Public*, N° 8, Barcelona, marzo, http://www.esade.edu/public.

# La construcción de políticas públicas en tiempos de crisis\*

# Rodrigo Egaña Baraona

En este artículo se hace una reflexión sobre el proceso de diseño y puesta en marcha de políticas públicas en situaciones de alta conflictividad social y política. Se describe uno en particular: el de la política indígena del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, implementado en Chile entre los años 2008 y 2009. A partir de él, se plantean algunas reflexiones sobre la formulación e implementación de políticas públicas en tiempos de crisis.

## 1. Introducción

El tema indígena es complejo en Chile. La mayoría de los chilenos sabe muy poco acerca de él y, por lo general, se maneja con estereotipos que poco ayudan a disponer de buenos diagnósticos y a la construcción de políticas públicas.

En el año 2008 se hizo una encuesta de opinión para conocer el parecer de la ciudadanía sobre el tema indígena. Los principales resultados arrojaron que este era percibido como un tema complicado, de muy larga data y difícil de enfrentar, cuya solución no dependía solo del gobierno y que lo mejor para el país era que se hablara lo menos posible del asunto<sup>1</sup>.

Se tiene poca predisposición para aceptar que se está frente a una situación compleja, enraizada con la esencia de la historia nacional; lo cual demuestra cierta ceguera social para hacerse cargo de una realidad, por dura y molesta que esta sea.

Desde el punto de vista de la construcción de políticas públicas<sup>2</sup>, es relevante recoger la experiencia que se tuvo respecto al diseño y puesta en marcha por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet de la política indígena "Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad". No es el fin de este trabajo exponer el contenido sustantivo de dicha política, sino presentar el proceso que permitió que surgiera y cómo se procedió a implementarla entre los años 2008 y 2009. Se intentará mostrar cómo las particularidades del tema indígena -que pueden llevar a caracterizar esa situación como de crisis- agregan aspectos específicos a ser tratados y solucionados dentro de una mirada común al proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas<sup>4</sup>.

#### 2. Antecedentes

El primer elemento que es necesario relevar tiene que ver con la situación que existía en el país al momento de iniciarse el proceso que desemboca en la definición de una nueva política y su posterior implementación.

Se puede observar que hacia fines de 2007 e inicios de 2008 se enfrentaba una crisis política en la problemática indígena producto de demandas históricas no resueltas. Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde 1990, tuvieron una preocupación especial por dicha problemática (ver Cuadro 1). En este contexto se diseñó una institucionalidad pública encargada del tema -la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi-, se dictó la Ley N° 19.253, conocida como Ley Indígena, y se puso en funcionamiento un vasto programa de recuperación de tierras y de desarrollo social que ha beneficiado a una gran cantidad de comunidades.

Recibido: 06-11-2010. Aceptado: 18-12-2010.

Cuadro 1

Tierra adquirida por el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, años 1994 a 2010					
	Art. 20 b)	Art. 20 a)	Traspaso Predios Fiscales	Saneamiento Propiedad Indígena	Total
Total 1994-2010 (ha)	97.811	28.491	245.134	286.084	657.520
Familias	8.294	3.476	8.015	49.091	68.876
Comunidades	251	165	189	8	613
Subsidios Individuales	-	1.465	-	-	1.465

Fuente: Oficina de Comisionado de Asuntos Indígenas, 2010.

Con todo, se mantienen cuestiones fundamentales no resueltas, las que una y otra vez surgen como causantes de controversias y conflictos entre comunidades y la autoridad.

Las demandas históricas no resueltas fundamentalmente eran de tres tipos: la necesidad de reconocimiento de derechos políticos; la necesidad de acceso a la tierra; y la necesidad de protección frente a proyectos de inversión que afecten sus territorios o áreas en las cuales tienen tierras y habitan.

Esta demanda, de tipo estructural, había adquirido una connotación especial producto de la acción reivindicativa que estaba desarrollando la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM), que utilizaba medios violentos de lucha para plantear sus demandas. Producto de estas acciones, en una ocupación de un predio reivindicado por comunidades indígenas en la zona de Yeupeco, en la comuna de Vilcún, a inicios de enero de 2008, muere en un enfrentamiento con Carabineros el joven estudiante universitario Matías Catrileo<sup>5</sup>. Paralelamente, se había declarado en huelga de hambre la dirigente mapuche Patricia Troncoso, detenida bajo la acusación de participar en acciones violentas organizadas por la CAM; la prolongación de la huelga de hambre ponía en peligro su vida. Esta situación había puesto en tensión a la dirección política del Gobierno, que evaluaba como muy negativo el hecho que la dirigente pudiera fallecer producto de su acción.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta como antecedente la evaluación crítica que existía sobre los diversos programas gubernamentales destinados al mundo indígena. Tanto la Conadi<sup>6</sup>, servicio público responsable de la política indígena, como el Programa Orígenes<sup>7</sup>, programa de apoyo al desarrollo productivo integral de las comunidades, no estaban respondiendo a las necesidades de las comunidades.

## 3. Diseño de bases para una intervención

Con estos antecedentes, la primera cuestión que se debió enfrentar a nivel gubernamental, en forma previa a la definición del curso de acción para el desarrollo de la política indígena, era lo que se podría identificar como el diseño de las bases para la intervención.

Este es un momento clave en el diseño de políticas públicas, pues en él se expresan los elementos que a nivel político se tienen en consideración para iniciar este proceso, dependiendo de la complejidad de la problemática a enfrentar. Al mismo tiempo, determina desde qué nivel se realizará la intervención, en este caso, el nivel presidencial y las principales autoridades ministeriales a quienes incumbe el tema indígena.

En primer lugar se hizo una evaluación de los avances que se habían logrado en el tema indígena en los dos primeros años de gobierno, que eran parte de los compromisos asumidos durante la campaña electoral que llevó a la Presidencia a Michelle Bachelet, así como de las promesas que se habían enunciado en abril de 2007, momento en el que la Presidenta expresó los componentes mediante los cuales se concretaría la política indígena de su gobierno.

Los avances eran deficientes, se constataban pocos logros y se visualizaba que, de seguir de la misma forma, al fin del período presidencial se tendría una *performance* gubernamental muy deficiente en el tema indígena.

En segundo lugar se realizó una evaluación de la institucionalidad pública por medio de la cual se implementaba la política indígena. Si bien el tema indígena dependía del Ministerio de Planificación (Mideplan)<sup>8</sup>, y tenía un órgano ejecutor en la mencionada Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), en su implementación participan a lo menos doce ministerios distintos y se implanta en diez regiones diferentes. Esto se explica por el hecho de que el tema indígena es transversal y, por lo tanto, para entender lo que se estaba logrando y qué era lo que se podría alcanzar, se debía tener una mirada desde la institucionalidad del gobierno en su conjunto.

La tercera cuestión que también era importante evaluar, tenía que ver con las demandas que había presentado el mundo indígena a la autoridad. En el pasado se habían dado unos cinco grandes procesos de diálogo entre el gobierno y las comunidades y sus dirigencias, que se llevaron a cabo en diversos momentos del desarrollo político democrático de Chile. Durante la campaña presidencial de 1989 y en pleno proceso de inicio de la transición desde la dictadura, se realizó el Encuentro de Nueva Imperial, en el que se firmaron las bases para la reconstrucción democrática en el tema indígena. Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin, el diálogo permitió llegar a concordar la aprobación de la Ley Indígena y la creación de la Conadi.

En el gobierno del presidente Eduardo Frei, y en el marco de crecientes diferencias entre la dirigencia indígena y el gobierno motivadas por la aprobación de un proyecto hidroeléctrico que afectaba tierras pehuenches, se diseña un gran programa de discusión a través de una serie de diálogos que permitieron generar propuestas en diversos ámbitos.

En el gobierno del presidente Ricardo Lagos, y con la finalidad de poder avanzar en la búsqueda de consensos nacionales en torno a la temática indígena, se realiza el trabajo de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, presidida por el ex presidente Patricio Aylwin, que generó un informe fundamental sobre la problemática indígena. Allí se informa acerca de la relación que ha existido entre los pueblos indígenas y el Estado, y se sugieren propuestas y recomendaciones para la denominada "Política de Nuevo Trato".

Por último, al inicio del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se realizó un largo y amplio proceso de diálogo, que terminó con un conjunto de propuestas que la dirigencia presentó a la autoridad, en la que destacan la necesidad de incrementar la participación, de contar con una política indígena urbana y profundizar los programas en educación y cultura.

Las demandas estaban suficientemente expresadas en estos diálogos y en el material que ellos habían generado. Lo que correspondía era hacer una evaluación sobre la satisfacción de dichas demandas.

Finalmente, se requería evaluar el efecto político que podía tener el hecho de realizar un nuevo anuncio en política indígena, cuando no hacía mucho que la Presidenta había presentado lo que serían sus lineamientos sobre la materia. Era necesario hacerse cargo de lo que efectivamente se había realizado en abril de 2007, una presentación de la política y, por lo tanto, el gobierno tenía que enfrentar -a escasos ocho meses de dicha formulación- a la opinión pública y decirle: "mire, quizás lo que dijimos hace ocho meses atrás no era suficiente", o "hemos avanzado muy poco con logros insuficientes". El razonamiento tiene para cualquier gobierno costos políticos evidentes. Por lo tanto, era necesario evaluar la pertinencia de hacer un ajuste o un quiebre mayor o menor en el contenido de la política indígena, frente a las consecuencias de mantener las propuestas que existían y ante las cuales ya había un fuerte descontento.

# 4. Medidas iniciales

Con base en las conclusiones obtenidas a partir de lo anterior, se tomó un conjunto de medidas iniciales en el mes de enero del año 2008.

Primero, se cambió el nivel de responsabilidad política en el gobierno sobre el tema indígena, que hasta ese momento dependía exclusivamente de Mideplan. Se constituyó un Comité de Ministros compuesto por el Ministro del Interior, el Ministro Secretario General de la Presidencia (Segpres) y la

Ministra de Mideplan como trío responsable de la política indígena, dándole relevancia a la forma en que el gobierno percibía el tema indígena dentro de la política gubernamental.

En segundo lugar, se adoptó una solución al conflicto de la dirigente mapuche detenida y en huelga de hambre, mediante la intervención de la Iglesia Católica a través del Presidente de la Conferencia Episcopal de Obispos Católicos<sup>9</sup>, quien hizo una mediación que logró que se suspendiera la huelga de hambre y se cambiara un reglamento de gendarmería para permitir la libertad condicional de la detenida.

La tercera decisión consistió en el nombramiento por la Presidenta de una autoridad política especial, el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas<sup>10</sup>, que reflejaba la conclusión obtenida de evaluar como insuficiente la manera cómo se estaba enfrentando desde la administración la coordinación y la dirección política del tema indígena.

Esta nueva autoridad recibió cuatro mandatos muy claros. El primero consistía en restablecer el diálogo con las comunidades, que se había deteriorado producto de la lentitud en el cumplimiento de las promesas o compromisos asumidos, de la situación creada por la muerte del joven Catrileo y por la huelga de hambre de la dirigente detenida; todo lo cual generaba una situación de alta tensión entre las comunidades y sus dirigentes, por una parte, y las autoridades de gobierno, por la otra.

En segundo lugar, era necesario revisar las políticas públicas para que tuvieran mayor pertinencia desde el punto de vista de los intereses de los pueblos indígenas.

El tercer encargo consistió en desarrollar una mirada multicultural sobre la realidad nacional<sup>11</sup>, lo que implicaba asumir que en este país existen culturas distintas y que dentro de un Estado Nacional existen pueblos diferentes que era necesario reconocer, generando las bases para integrarlos en el desarrollo del país.

Por último, el tema de reconocimiento de derechos, que se expresaba en ese momento en acelerar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas  $^{12}$  y la aprobación del Convenio  $N^{\circ}$  169 de la  $OIT^{13}$ .

### 5. Fase de diseño de la política que se deseará implementar

Tomadas las definiciones políticas señaladas, era posible pasar a la fase de diseño de la política que se deseaba implementar.

La primera cuestión que fue necesario precisar, asunto central cuando se está preocupado en construir políticas públicas, consistía en definir cuál iba a ser el mensaje inicial o, dicho de otra forma, dónde estaría el foco de la intervención, pero dada la premura con que se estaban tomando las decisiones, no había mucho tiempo para preparar una sofisticada respuesta a esta pregunta.

Si bien la mayoría de la literatura en políticas públicas indica normativamente la necesidad de seguir una secuencia y un proceso largo y exhaustivo (el modelo racional)<sup>14</sup> para arribar a una política pública bien formulada, normalmente el directivo público se encuentra con que el tiempo es un recurso escaso y la presión política es un factor determinante, lo que condiciona el proceso de formulación de políticas (modelo incremental)<sup>15</sup>.

En el ejemplo que estamos tomando, esa presión era muy alta dada la atención pública que existía por la situación indígena; por eso fue central focalizar el sentido de la intervención en función de lo que eran los encargos: el restablecimiento del diálogo, la revisión de las políticas públicas, el planteamiento de la multiculturalidad y el reconocimiento de derechos.

Acto seguido, hubo que iniciar de inmediato una política para comunicar ese sentido de la intervención. Esta es una segunda clave desde el punto de vista de la construcción de la política pública: aquella que se construye dentro de un gabinete y que no se comunica no se va a poder desarrollar en forma adecuada<sup>16</sup>.

La segunda actividad en esta fase de diseño de la política se refiere a la definición de un plan inicial de trabajo. Para ello, lo primero que se hizo fue identificar los actores relevantes a ser tomados en consideración en este diseño. En el país existen nueve pueblos indígenas, que van desde el pueblo

Mapuche, que reúne al 90% de la población indígena, hasta el pueblo Colla o el pueblo Diaguita que tienen muy pocos miembros<sup>17</sup>; esto hace que se tengan actores muy diferentes, por tanto dentro de cada pueblo era necesario identificar líderes con quienes empezar a dialogar, para que la conexión fuese relevante.

La segunda tarea era identificar las instituciones públicas que cumplían un rol en el tema indígena y los procesos principales que se realizaban en cada una y entre ellas.

Dada la urgencia del tema, lo corto del tiempo y la vastedad del problema, era necesario evaluar qué era lo que se consideraría más importante para no perderse en la multiplicidad de cuestiones que tienen que ver con los problemas que afectan a los pueblos y a sus miembros, pero que no necesariamente permitían identificar lo realmente importante.

La tercera cuestión que se debió emprender fue iniciar un intenso proceso de recolección de antecedentes. En este aspecto, por más que se tenga conocimiento sobre el tema que se está tratando, la principal actitud que hay que asumir es la de escuchar a los diversos actores relevantes con humildad. Este proceso, en el ejemplo abordado, consistió en sostener decenas de conversaciones para entender la problemática y las demandas que de ella surgían, lo cual permitió ir captando posibles caminos de solución que se podían recorrer. Muchas veces, cuando se está en esta fase de diseño de políticas públicas, se tiende a olvidar que lo prioritario es escuchar, poniendo entre paréntesis lo que uno trae, lo que uno cree conocer del tema y lo que puede haber acumulado como experiencia previa.

La cuarta cuestión a enfrentar consistió en identificar los problemas de urgente solución. Si se estaba enfrentando una situación de crisis, se tenía que generar una acción inicial que se hiciera cargo de los problemas inmediatos. En esta etapa del diseño, si hay desaciertos en identificar los problemas a enfrentar, la propuesta de intervención podría tener una baja relevancia y no contribuir a la solución de los problemas más acuciantes.

Un quinto asunto clave que se debió asumir desde el inicio del desarrollo del encargo recibido era ordenar a los actores gubernamentales de nivel ministerial y regional que intervenían en el tema indígena. En unas diez regiones el tema indígena es importante; al no contarse con una coordinación de dirección política central, cada cual enfrentaba los problemas de la mejor manera posible, con la mejor de las voluntades, pero sin tener una orientación común; lo mismo pasaba a nivel de los ministerios. Por lo tanto, ya en esta fase de diseño de política, en la cual todavía no está el contenido precisado, es necesario instalar el método de coordinar para ordenar a los actores públicos bajo una misma orientación. Era menester evitar que ante la decisión gubernamental de intervenir en este ámbito en forma más activa, cada autoridad empezara a trabajar por su cuenta, lo cual generaría mayor confusión y menores posibilidades de éxito.

Una sexta actividad que se debía iniciar en este primer tiempo, consistía en establecer las bases de la gobernabilidad necesaria para el proceso de la política que se iba a plantear, asumiendo que esta era una política pública que estaba en crisis, en un área de acción pública también en crisis, que en el gobierno nadie quería asumir por su complejidad y que generaba conflictos a todos los actores, públicos o privados. Era imprescindible empezar a entender quiénes eran los actores, qué pensaban, cuáles eran los planteamientos que hacían, qué expectativas de solución podrían tener y cómo se iban a mover frente a las alternativas políticas que desde la autoridad central se plantearan.

Como séptima tarea, y parte importantísima en esta fase de diseño de la política, se debía empezar a preparar la propuesta de política que marcaría el giro en la acción gubernamental. Para ello, era absolutamente necesario comenzar a evaluar la pertinencia, la relevancia y la eficacia de la política que estaba en diseño, examinando con distintos actores si los posibles caminos identificados eran adecuados o no.

A partir de lo anterior, disponiendo de una primera formulación de la política, viene la discusión y aprobación presidencial durante los últimos días de febrero y los primeros días de marzo de 2008. Contando con dicha aprobación, se preparó la puesta en escena pública de la política, lo que implicaba

tener un texto y comenzar a hacer la convocatoria para presentar públicamente la política, lo que sucedió el 1° de abril de 2008.

Esta fase de diseño de la política reseñada se realizó en un período de tres semanas, lo que muestra que ante situaciones de emergencia y crisis política, los tiempos que existen para reaccionar con propuestas de políticas públicas son muy restringidos.

# 6. "Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad"

La política denominada "Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad" que se presenta el 1° de abril de 2008, contiene una innovación en la forma en cómo se plantea una política pública: en una primera parte se reseñan los logros alcanzados, ya que claramente esta redefinición se enmarcaba en las tareas que se habían venido haciendo en el pasado.

Junto a lo anterior, se realiza una evaluación de lo que se había hecho desde el gobierno; esa evaluación debía ser crítica, ya que había diversas razones que obligaban a repensar lo que se estaba haciendo, los objetivos que se habían planteado y cómo se estaban ejecutando las tareas necesarias para implementarlos. Introducir un acápite sobre evaluación en un documento de política pública no es normal, pero era esencial hacerlo si lo que se intentaba era recuperar credibilidad ante los diversos actores activos en el tema indígena.

Además, a partir de la evaluación era posible identificar los desafíos de los que la nueva política reformulada debía hacerse cargo. Para responder a esos desafíos se expusieron una serie de objetivos a alcanzar, esos objetivos se expresaban en una propuesta de plan de acción y, por último, se presentaba el esquema de gobernabilidad que había que construir para que esta política fuera viable.

Sin entrar en los detalles del contenido de la política, vale la pena destacar el cambio de enfoque que contiene esta formulación de política. El primer aspecto se refiere a que permanentemente, desde el año 90 en adelante, la política indígena había entendido la problemática de los pueblos indígenas como una cuestión de pobreza y marginalidad y, por lo tanto, como un tema que debía enfrentarse a través de políticas públicas orientadas a superar la pobreza. Lo que cambia fundamentalmente la perspectiva de análisis es que al momento en que se preparaba esta reformulación de política, se estaba *ad-portas* de la aprobación por el Congreso Nacional del Convenio N° 169 de la OIT, el que señala que lo principal dentro del tema indígena está centrado en los derechos de los pueblos y en la manera cómo estos pueden ejercer esos derechos en la sociedad. Esto se traduce en un cambio radical de perspectiva para observar la temática indígena, para definir los contenidos, instrumentos y métodos a ser usados en su implementación.

El segundo elemento del cambio de enfoque se refiere a quién dentro de la sociedad asume la responsabilidad sobre el tema indígena. En el pasado se entendía que dicha responsabilidad le correspondía solamente al gobierno. Ahora se planteaba que no solo el gobierno es responsable sino que el conjunto de la sociedad y, por ende, cada uno de sus actores es co-responsable y debe empezar a asumir la cuota que le corresponde.

El tercer elemento que caracteriza este cambio de enfoque se refiere a la necesidad de transversalizar la acción pública en los temas indígenas, pasando de una situación en que la Conadi intentaba asumir todas las respuestas -incluso en materias que le correspondían a otros ministerios y servicios públicos- a otra en la cual cada repartición del Estado debía pasar a hacerse cargo de la respuesta en su ámbito de responsabilidad, tarea que hasta el momento solo era asumida por los ministerios de Salud y Educación. De esta forma, se pasa de un enfoque en el cual un servicio asume toda la problemática a otro en que esta es asumida en forma compartida por el conjunto de la institucionalidad pública.

La cuarta cuestión sobre la cual era necesario precisar un nuevo enfoque tiene que ver con la construcción del diálogo entre la autoridad y los pueblos indígenas. El modelo que se diseñó al legislar sobre la creación de la Conadi consistía en que el diálogo se realizaría por medio del Consejo de la Corporación<sup>18</sup>, asumiendo que los ocho dirigentes indígenas representaban al conjunto de los pueblos

indígenas en Chile. Crecientemente ese modelo fue perdiendo eficacia, pasando a una situación de franca inoperancia. Por lo tanto, era necesario hacerse la pregunta sobre cómo dialogar con nueve pueblos distintos en los cuales la organización política de los pueblos es profundamente atomizada. Era imprescindible reinventar la forma cómo se podía dialogar entre el Estado y la autoridad y eso requería un enfoque diferente al anteriormente utilizado.

El último elemento del cambio de enfoque apuntaba a entender que aquí se tenía un problema del conjunto de la sociedad y, por tanto, la dificultad no estaba solo en los pueblos indígenas, sino en la forma cómo el resto de la comunidad chilena, no indígena, se aproximaba al tema.

# 7. Plan de acción y puesta en implementación de la política 19

Definida la política que se deseaba implementar, fue posible iniciar la preparación de un Plan de Acción que expresara la respuesta que desde la nueva política se intentaba entregar frente a los tres grandes temas que marcaban la problemática indígena, a saber, las demandas por derechos políticos, por reivindicación de tierra y por protección frente a proyectos de inversión.

El Plan de Acción es una detallada descripción de cada una de las áreas de trabajo que se van a implementar, con la identificación de los diversos proyectos e iniciativas que se proponen ejecutar.

Sin entrar a una presentación detallada de cada componente del Plan de Acción, este contempla, en relación con los derechos políticos, el reconocimiento constitucional de los pueblos, las reformas a la institucionalidad de representación y pública, y las modernizaciones en la gestión pública de los temas indígenas.

La temática de la tierra se inscribe en una perspectiva mayor vinculada al desarrollo integral de los pueblos, que se refiere a la reivindicación por tierras, la producción de esas tierras y todos los aspectos que tienen que ver con el desarrollo con identidad de las comunidades indígenas.

La tercera parte del Plan tiene que ver con la multiculturalidad y la diversidad, tema que agrupa fundamentalmente a la política indígena urbana (más de la mitad de la población indígena vive en el mundo urbano), las cuestiones de la multiculturalidad en la sociedad y la gestión del desarrollo integrado referido a la forma en que se debería tratar la protección de las tierras indígenas ante los proyectos de inversión.

Una vez definida, se debía pasar a la ejecución de la política Re-Conocer y de su Plan de Acción, donde existen diversos elementos que se deben tener en cuenta en la ejecución de cualquier política pública.

En primer lugar, toda política requiere de una narrativa que resuma la política y que la presente como un relato que permita ser interpretado y asimilado por quienes son sus destinatarios, un documento que se expone públicamente a los diversos actores con quienes la autoridad deberá interactuar. Esta narrativa permitirá mostrar la política, transmitirla y proyectarla. Construir una narrativa es en sí mismo un enorme desafío; la experiencia indica que, por lo general, los directivos públicos muestran una notable incompetencia para asumir esta tarea, de forma que, aun considerando que saben claramente lo que desean hacer, son incapaces de explicarlo, de relatarlo en forma similar y diferente al mismo tiempo para diversos auditorios, en entusiasmar a otros para que se adhieran a la política propuesta<sup>20</sup>.

La segunda acción importante para poner en ejecución el Plan de Acción consiste en establecer contactos sistemáticos con los actores relevantes de la política, con la finalidad de poder difundirla. Una política existirá no solo porque la autoridad presidencial la haya anunciado, sino en la medida en que los actores relevantes la conozcan y gradualmente tengan sintonía con ella. Esto requiere conocer y explicar en forma sistemática a cada uno de los actores en qué consiste. En este caso se trataba de las organizaciones indígenas, representantes de iglesias, parlamentarios, autoridades locales, partidos políticos, académicos, organismos internacionales, medios de comunicación, empresarios y actores gubernamentales. Es fácil entender que dada la diversidad de actores, la forma de presentar la política debe ajustarse a cada actor. En ese sentido, será diferente presentarla a los Consejeros Indígenas de

Conadi, a un grupo de empresarios de la región de la Araucanía, a dirigentes de comunidades aymaras en el norte del país, a un grupo de directivos del Ministerio de Agricultura o a los periodistas que cubren el sector gobierno en los medios de comunicación.

La siguiente tarea que se debía asumir era traducir la política y sus distintos ámbitos de acción en un Plan de Trabajo para cada una de las cincuenta y tres iniciativas específicas que contemplaba. Este Plan de Trabajo debía considerar que al gobierno le quedaban dos años de mandato y que, por lo tanto, era necesario definir para cada iniciativa, en ese lapso de tiempo, qué resultados se esperaban alcanzar, qué actores estarían involucrados, qué actividades se deberían realizar, en qué plazos deberían estar finalizadas, qué condiciones de satisfacción deberían cumplir, etc.

Este es un trabajo que hay que hacer necesariamente. Muchas políticas tienen esta debilidad: luego de ser definidas, de que han sido presentadas a diversos actores, deben pasar por la prueba que significa comenzar a realizar, una a una, pequeñas acciones que permitirán transformar en realidad las ideas expresadas en la política. En la medida que no se logre traducir la política en un plan de trabajo, todo lo que se ha hecho antes puede ser inútil.

Por tanto, para seguir avanzando en la puesta en ejecución del Plan de Acción de Re-Conocer, era necesario crear un equipo de trabajo especializado. Al momento de iniciarse este proceso, el Ministerio de Planificación contaba con dos profesionales a cargo de la coordinación del tema indígena, lo que evidentemente era insuficiente para la tarea que se debía emprender. Un equipo para este tipo de iniciativas no debe ser de gran tamaño, pero debe tener las capacidades, competencias y habilidades necesarias para asumir la complejidad y variedad de asuntos que tienen que ver con una política pública que ha sido reformulada.

A continuación, era imprescindible fortalecer la coordinación institucional de los organismos públicos más relevantes; eso implicaba coordinar, en el día a día con la Conadi, el Programa Orígenes y desarrollar la coordinación interministerial y regional necesaria.

Junto a ello, se debían identificar los recursos financieros necesarios para encarar esta tarea, así como lograr las aprobaciones y asignaciones que permitieran viabilizarla. Es en este momento del proceso de rediseño de la política en el que es posible plantear el tema de mayores recursos presupuestarios; si dicha solicitud se hubiese hecho al inicio del proceso posiblemente las autoridades de la Dirección de Presupuestos habrían hecho un conjunto de relevantes preguntas que hubiesen sido difíciles de responder; por el contrario, una vez recorrido el camino antes descrito, se llegó a una discusión presupuestaria con antecedentes suficientes que permitieron fundar la solicitud y facilitar la toma de decisiones requerida.

Como parte de la puesta en ejecución del Plan de Acción, se debía desarrollar la preparación del esquema de trabajo de gobernabilidad. Un esquema de gobernabilidad consiste en poder identificar, a partir del encargo original que da pie al rediseño de la política, cuáles son los actores en el entorno indígena, en el entorno regional, en el entorno nacional y en el entorno internacional con quienes se tiene que trabajar simultáneamente para que la política tenga éxito. Sobre cada uno de estos actores se tiene que hacer un análisis que permita identificar quiénes son, qué objetivos persiguen frente a la política, qué intereses los mueven, cómo van a actuar frente a la política en fase de despliegue, qué parte de sus intereses puede ser asumido por la política y con cuáles se tendrá conflicto o desacuerdos, cómo será posible establecer relaciones de comunicación y de colaboración, etc. (Gráfico 1). El diseño de un esquema de gobernabilidad requiere de un trabajo sistemático que permita identificar la diversidad de actores en el mundo indígena que muestren cómo y en qué son diferentes, por ejemplo, la Asociación Nacional de Pueblos Aymaras que funciona en la región de Arica, el Consejo Nacional del Pueblo Quechua, la Coordinadora de Organizaciones Mapuches de Villarrica o la Coordinación de Comunidades de Chiloé.

Un esquema de este tipo permite entender dónde se tiene que trabajar, qué se debe estudiar e investigar, dónde se tiene que informar para poder avanzar, etc.

Gráfico 1 Esquema de gobernabilidad

#### **RELACIONES INTERNACIONALES**



**ENTORNO INTERNACIONAL** 

Fuente: elaboración propia.

También como parte de la fase de puesta en marcha del Plan de Acción se debía restablecer el diálogo entre las autoridades de gobierno encargadas de la política indígena y las organizaciones y sus dirigentes. Como se ha señalado, este fue el primer encargo que recibió la nueva autoridad responsable de esta tarea gubernamental; el diálogo estaba quebrado, era necesario restablecerlo y eso obligaba a identificar organizaciones con las cuales dialogar. En los primeros meses de implementación se tuvieron aproximadamente unas ochenta reuniones con organizaciones indígenas de todo el país, las cuales, por lo general, significaban horas de una crítica frontal y directa, tanto por las acciones de gobierno que eran negativamente evaluadas, como por los problemas que se mantenían sin solución; en la mayoría de los casos, este juicio crítico era bastante justificado, lo que facilitaba que en un segundo momento del encuentro se pasara a tratar asuntos más específicos y a buscar soluciones concretas.

De estos diálogos se puede concluir que la dirigencia indígena, además del discurso general, tiene un discurso muy concreto; junto a los temas generales de deuda histórica, de desencuentros pasados entre el Estado y los pueblos y varios similares, en definitiva ellos quieren solución del tema tierra, del tema de la participación política, que los escuchen los alcaldes, que los problemas de producción se solucionen, etc. Lo anterior permitió recoger las demandas y establecer un mecanismo institucionalizado de seguimiento y de diálogo. Y esta es una cuestión permanente cuando se intenta desde el gobierno poner en ejecución una política que tiene como contraparte pueblos organizados.

En esta fase de puesta en marcha del Plan de Acción también se debe identificar el conjunto de los primeros productos que, al tiempo de enfrentar problemas urgentes, van a permitir que se observe por dónde caminará la solución más estructural a las demandas recibidas. Nuevamente, esta es una cuestión clave que se debe tener en mente desde el primer momento que se empieza a implementar un Plan de Acción. Las que se identifican como "ganancias rápidas" (ver Kotter, 1995) son claves para

contribuir al éxito de esta primera etapa de trabajo concreto. Así, se debe responder a la pregunta: ¿cuáles son aquellas cuestiones que, dada la puesta en implementación de la política, tienen que empezar a trabajarse de inmediato? Estas cuestiones surgen de la interacción con los diversos actores y deben formar parte del Plan de Trabajo al que se ha hecho referencia más arriba.

Por último, en esta fase de puesta en marcha del Plan de Acción era necesario preocuparse de la dimensión internacional de la política indígena. La agenda nacional en la materia está muy influenciada por la agenda internacional, lo que hacía impensable aislar la discusión que se mantenía en el país sobre la problemática indígena de la forma cómo se lleva la discusión a nivel internacional, donde son diversos los foros relevantes en los cuales esta discusión se realiza; la mayoría de ellos organizados al amparo de organismos de Naciones Unidas.

En este sentido, se desarrolló también un trabajo con las diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas, llegándose a firmar un acuerdo de colaboración entre el sistema de Naciones Unidas y el Gobierno de Chile para la implementación del Re-Conocer.

## 8. La política en fase de régimen

Una vez concluida la fase de puesta en marcha de la implementación del Plan de Acción (abril y mayo de 2008), que conllevó un detallado Plan de Trabajo, se pasó a lo que se puede denominar "política en fase de régimen". Con todos los ajustes y evaluaciones necesarios, se trata de desarrollar una política ya definida y divulgada.

En esta fase de régimen son otras las cuestiones que deben recibir atención, sin perder de vista el conjunto de asuntos que en las fases anteriores han sido tratados y que deben tener su adecuada implementación y monitoreo. Sin entrar en los contenidos de las materias de política pública que deben ir discutiéndose, el énfasis seguirá puesto en las prácticas de gestión que se pueden visualizar en este proceso.

La primera cuestión por asumir se relaciona con establecer prácticas recurrentes de coordinación. Volviendo al esquema de gobernabilidad, por ejemplo, se deben tener prácticas recurrentes de coordinación con cada uno de los actores siempre con el objetivo de convertirlo en un aliado y, si esto no es posible, evitando que se convierta en un adversario potencial. Por lo tanto, la cuestión de las prácticas de coordinación a partir del plan de trabajo, es fundamental para viabilizar la propia supervivencia de la política en implementación.

La segunda cuestión consiste en identificar las acciones y soluciones a los problemas críticos. En cada área del Plan de Trabajo se identificaron problemas y acciones para solucionarlos, de forma que comiencen a entregarse los primeros productos. La urgencia que caracteriza la situación bajo escenario de crisis exige que los primeros productos aparezcan rápidamente una vez iniciada la tarea. Si ante una situación como la descrita, los responsables de la tarea se demoraran varios meses en la visualización pública de los primeros productos, se tendría muchas menos posibilidad de éxito.

Estos primeros productos tienen que ver con las tres grandes áreas de demandas insatisfechas que se identificaron al inicio del trabajo.

En el área política institucional, la aprobación legislativa del Convenio N° 169 de la OIT (que se logró recién a inicios de 2009), avanzar en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, presentar a discusión parlamentaria el proyecto de ley para crear una Subsecretaría de Asuntos Indígenas (proyecto que se envió a trámite al parlamento el 24 de junio de 2008), instalar el Consejo de Ministros de Asuntos Indígenas<sup>21</sup>, y emitir un Instructivo Presidencial<sup>22</sup> en que se ordena la manera en que el gobierno deberá trabajar para responder a la nueva política.

De esta manera, se puede concluir que, al mes de junio de 2008, se tenían enfrentados los principales problemas.

Por otra parte, en el área de desarrollo integral, la primera tarea que adquiría carácter fundamental para que la política tuviera credibilidad en el mundo indígena se refería al programa de recuperación de tierras; el Consejo de Conadi había priorizado 115 comunidades para que recibieran el beneficio de

compra de tierras, y el compromiso presidencial expresado en Re-Conocer era que se cumpliría en un período de tres años (2008-2010). Esta era una señal de ordenamiento de la política hacia las comunidades en términos de procedimientos y de plazos.

Junto a lo anterior, se priorizaron proyectos de infraestructura vial para las comunidades, lo que se expresó en un programa del Ministerio de Obras Públicas de cinco años, plazo que, si bien no solucionaba la necesidad completa de caminos en comunidades, era un gran avance en este ámbito; menor desarrollo tuvieron los proyectos de agua potable, electrificación y vivienda para comunidades. Además, se avanzó en identificar programas económicos productivos, sobre todo en el área agrícola y en los ajustes que se podían hacer al programa de salud indígena que ya estaba funcionando en el Ministerio de Salud.

En materia educacional, el programa de becas indígenas siguió concentrando los mayores recursos presupuestarios. En este ámbito, se debía asumir que había un conflicto relacionado con la existencia de los hogares para estudiantes universitarios indígenas en todo el país, lo que hacía necesario generar una política que permitiera enfrentarlo y proseguir con los programas de educación intercultural a nivel de la enseñanza básica.

Por último, se debía enfrentar demandas específicas de cada uno de los pueblos que no hacía parte del pueblo mapuche.

Finalmente, respecto a la tercera área del plan en etapa de régimen, el trabajo se concentró en dos asuntos. El primero fue definir una política indígena urbana, que se hiciera cargo del hecho de que más de la mitad de la población indígena del país vive en zonas urbanas, y se entró a preparar una propuesta de marco regulatorio para inversiones en tierras indígenas, iniciativa que en el documento Re-Conocer se le daba el título de "Código de Conducta Responsable para inversiones en tierra indígena".

Ya en la fase de implementación de la política se le dio atención a otros elementos importantes: en cada región con población indígena se formuló un plan de trabajo que traduce a nivel regional el Plan de Trabajo; se generó así un programa de trabajo con distintos actores relevantes como organizaciones indígenas, universidades, ONG, parlamentarios y partidos políticos. Además, en cada ministerio se creó una Unidad de Asuntos Indígenas, que asumió la responsabilidad de preparar una agenda de trabajo indígena para el ministerio respectivo.

En materia internacional, se concordó el mencionado acuerdo de colaboración con Naciones Unidas, convenio que se firmó en julio de 2009, que permitía establecer un foro permanente de discusión con los organismos del sistema en torno a los temas tratados en el Re-Conocer y que eran de interés de cada agencia.

Relacionado con la implementación del plan, adquirió relevancia la formulación del presupuesto del año 2009 que se prepara entre los meses de julio y septiembre de cada año. Por primera vez se logró identificar los programas destinados en forma directa a los pueblos indígenas, lo que permitió que en la presentación del Presupuesto 2009 apareciera relevado el Programa Indígena, con una inversión de 85 mil millones de pesos.

Parte importante de la política Re-Conocer se debía materializar en reformas o nuevas leyes, lo que obligaba a tener una adecuada coordinación legislativa.

### 9. Elementos que desencadenan una situación de crisis

Normalmente una política pública, cuando alcanza su fase de estado de régimen en su ejecución, puede progresar hacia el logro de los objetivos planteados, a no ser que aparezcan dificultades -previstas o no previstas- que lo impidan.

En el caso que se está estudiando, al cabo de unos 14 meses de implementación de la política comienzan a aparecer elementos que, a la larga, se constituyen en detonantes de una situación de crisis que obligó al gobierno a redefinir aspectos de la política y sus ritmos de ejecución.

Los elementos que desencadenan la situación de crisis no fueron muy distintos de los que estaban presentes en enero de 2008, momento en el cual el gobierno decidió intervenir para evitar un

escalamiento mayor en los conflictos de ese momento. Algo que se debe tener en consideración es la dinámica que tiene toda política pública, en especial la política indígena, y la rapidez con que evolucionan los hechos que motivan su aplicación; en efecto, en un período de catorce meses se puede constatar que no cambian radicalmente los elementos que pueden desencadenar una nueva crisis<sup>23</sup>.

El primer elemento tiene que ver con el proceso de aprobación del Convenio N° 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas. A partir de la forma en cómo se aprobó en el Senado, la Presidenta de la República debía resolver si lo promulgaba con reservas o no. Si bien desde un punto de vista estrictamente jurídico no tenía mayor relevancia el tipo de reserva que podía presentarse, el hecho que el Senado lo hubiese despachado con esa restricción motivó una fuerte polémica en la dirigencia indígena y dentro del propio gobierno.

Producto de la entrada en vigencia del Convenio N° 169, el gobierno debía instalar un sistema de consulta indígena para todas aquellas propuestas de leyes, políticas y programas que afectaran a los pueblos indígenas y sus comunidades. La forma en que se instalaría el sistema y el ámbito de aplicación apareció como otro elemento de fricción entre dirigentes y analistas indígenas con ejecutivos de gobierno.

Al mismo tiempo, el gobierno estaba impulsando dos iniciativas de cambio institucional: la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como instancia representativa en la institucionalidad pública, y la participación directa de representantes de pueblos indígenas como diputados miembros de la Cámara de Diputados.

Por último, el gobierno ya había enviado al parlamento el Proyecto de Ley que creaba una Subsecretaría de Asuntos Indígenas y transformaba la Conadi en un servicio público, suprimiendo el Consejo Directivo de la Corporación (en el cual hay participación de representantes indígenas junto a representantes del gobierno).

Todas estas iniciativas, que generaban un nuevo esquema institucional público para el tema indígena, producían fuertes debates entre la dirigencia y el gobierno.

Un segundo elemento que juega un papel en el desarrollo de la crisis tiene que ver con la visita al país del Relator Especial de la ONU para los Pueblos Indígenas, James Anaya. Una anterior visita de esas características la había protagonizado Rodolfo Stavenhagen en el año 2003 y su informe fue muy crítico de la política que estaba implementando el gobierno de entonces. Si bien el informe preliminar entregado por Anaya fue relativamente positivo para el gobierno, el informe final fue muy crítico en relación con diversas materias, lo que dio pie a que la dirigencia indígena arreciara con nuevas críticas a la política que llevaba adelante el gobierno.

Junto a los elementos anteriores, referidos más bien a cuestiones institucionales y de derechos, el tema de la recuperación de tierras para las comunidades se fue transformando en el asunto de gestión más complicado para el gobierno. Si bien la meta comprometida en Re-Conocer era de tres años, en el primero solo se había alcanzado a solucionar parcialmente la demanda de 40 de las 115 comunidades que habían sido priorizadas por el Consejo de Conadi, teniéndose programado solucionar otras 40 en el segundo año y el saldo durante el año 2010.

Además del compromiso señalado, existía la necesidad de resolver un conjunto de casos emblemáticos de reivindicación como la Comunidad de Temucuicui en Ercilla, la de Yeupeco en Vilcún, y algunas otras.

La relativa lentitud en el proceso de compra de tierras, debido en parte a las características del proceso mismo y en parte por la restricción presupuestaria que sufría el Fondo de Tierras de Conadi, sobre todo en un año de crisis económica aguda, fueron generando un escenario de demandas insatisfechas que motivaron una reacción cada vez más violenta de las comunidades afectadas.

Un cuarto elemento que influye en la configuración de una situación de crisis fue la propuesta de instaurar un marco regulatorio para inversiones en tierras indígenas. Como se ha señalado más arriba, este era el tercer problema crucial identificado en el momento del diseño de la política, lo que adquiría mayor relevancia a partir de los derechos que frente a este tipo de inversiones garantizaba el Convenio

N° 169 recientemente ratificado. En efecto, cualquier medida administrativa relacionada con la autorización de una inversión en tierra indígena debía ser consultada por el gobierno antes de ser emitida.

Con este fin, se inició la preparación de un marco regulatorio que en el documento Re-Conocer había recibido el nombre de "Código de Conducta Responsable". En esencia, el marco regulatorio proponía una forma de aplicar en el país las disposiciones del Convenio N° 169 en relación con la consulta sobre proyectos de inversión, con las posibles compensaciones por los impactos de la inversión en las comunidades, con la posible participación en las utilidades del proyecto y con la normativa sobre posibles traslados de comunidades.

A partir de la vigencia del Convenio N° 169, ya no bastaba con consultar a las comunidades sobre si les parecería correcto que se hiciera tal o cual proyecto, sino que había que hacerlo sobre la forma en que ellas participarían de los beneficios creados por el proyecto.

La propuesta de marco regulatorio fue presentada a la discusión pública, motivando una agresiva respuesta del mundo empresarial, que vio en esta propuesta un intento de coartar los derechos de los inversionistas para desarrollar sus proyectos, sin percibir la certeza jurídica que un marco regulatorio de este tipo podía otorgar a sus inversiones en tierra indígena. Dicha reacción provocó cierta alarma en directivos del gobierno, quienes -en el marco de la crisis económica que afectaba al país- privilegiaron un buen clima de relación con el empresariado antes que malograrlo llevando adelante esta iniciativa.

Por último, contribuyó al enrarecimiento del clima el contenido de la discusión sobre reforma constitucional que se llevaba a cabo en el Senado, que, después de más de 15 años de discusión parlamentaria, quería circunscribirse a reconocer solo los derechos de los indígenas sin reconocer sus derechos como pueblos.

Después de un largo debate se logró aprobar en la Comisión de Constitución del Senado, en general, la idea de legislar sobre la materia con base en un texto que fue ampliamente criticado por la dirigencia indígena. Además, por la vigencia del Convenio N° 169, se debía hacer una consulta sobre el texto de reforma, a pesar de que su discusión se había iniciado antes de la entrada en vigencia del mencionado instrumento legal.

En este contexto, hacia mediados del año 2009 se iniciaron un conjunto de movilizaciones de comunidades que reivindicaban la solución inmediata de sus demandas de tierras, pero ubicándolas en un contexto más amplio de reivindicación política e institucional.

Cabe destacar que la forma utilizada para presionar por la solución al tema de tierras consiste en la ocupación relámpago de los predios demandados, volviendo a repetir esa actuación permanentemente. Esta lógica de movilización de presencia-desgaste tiene por finalidad llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre las demandas, más que generar ocupaciones con limitación permanente en el ejercicio de la soberanía por sus dueños legales.

Coincidieron con las ocupaciones temporales de los predios otras movilizaciones relacionadas con temas más específicos, como la oposición de algunas comunidades al proyecto de nuevo aeropuerto de la región de la Araucanía, problemas legales en la asignación de subsidios destinados a la compra de tierras, lentitud en la ejecución del Programa Orígenes y en la construcción de nuevos hogares para estudiantes universitarios indígenas, entre muchos otros.

Al mismo tiempo, se producen atentados violentos contra camiones y un bus de pasajeros, lo que unido a los conflictos antes señalados, muestran un escenario que, desde el punto de vista de la opinión pública, fue denominado el "conflicto Mapuche".

La reacción gubernamental es bien significativa, ya que define centralizar las respuestas al conflicto. La estrategia que desde el gobierno se había tenido hasta ese momento era la de ofrecer respuestas separadas: ante cada conflicto una respuesta distinta. Pero ante la seguidilla de movilizaciones se concluye que, de no enfrentarse centralizadamente, se podía tener un serio conflicto de seguridad pública.

En ese contexto se produce la muerte del joven comunero Jaime Mendoza Collio, en medio de una ocupación a un predio; la comunidad que hace la ocupación no tenía pretensión de quedarse a perpetuidad en el lugar, sino entrar, llamar la atención por su reivindicación de tierras y dejar el predio. Lamentablemente, por la intervención de carabineros, se produce una muerte que aún hoy está siendo investigada por los Tribunales de Justicia.

Este conjunto de elementos son los que generan una percepción de que la política indígena está en crisis, y que para salir de ella es necesario un ajuste.

# 10. El entorno político que ayuda a explicar la crisis

La primera cuestión relevante para entender el contexto político de la crisis, tiene que ver con el hecho de que cuando el gobierno define la política Re-Conocer, decide tener una actitud proactiva en su implementación, lo que, unido a una política muy amplia y comprehensiva, ocasionó que fuera por delante de las capacidades que tenían los dirigentes para canalizar sus propias demandas. En definitiva, el gobierno puso ciertos temas en la discusión que iban más allá de las expectativas que tenían los dirigentes indígenas. El que la política intente asumir tres grandes problemas para el mundo indígena (derechos, tierras y proyectos de inversión) genera una agenda con muchos actores afectados.

Un siguiente asunto de incidencia en el entorno político que ocasiona la crisis que se ha descrito, se refiere al hecho de que la política Re-Conocer generó en la dirigencia indígena altas expectativas de cumplimiento de los compromisos asumidos. En este sentido se esperaba una rápida aprobación del reconocimiento constitucional, la entrega de la tierra a las 115 comunidades priorizadas, protección efectiva frente a proyectos de inversión en el corto plazo, etc. Frente a esta expectativa se creía percibir lentitud en la implementación de dichas medidas.

Un tercer factor que asume un papel relevante en el desarrollo de la crisis es la seguridad pública. Si bien los hechos violentos eran aislados y no constituían una realidad masiva ante las 2.000 comunidades de la región, la concatenación de hechos generaron la sensación que se podía estar frente a una potencial situación subversiva de carácter masivo; existía el temor de que se creara un momento en el cual el conflicto mapuche "se descontrolara", lo que podía tener implicancias territoriales no solo en la región de la Araucanía sino en otras zonas del país.

En este contexto, la dirigencia indígena empieza a desconfiar sobre las posibilidades de que el gobierno concrete, durante el período que le restaba en el mando, sus compromisos. A lo anterior se agregaba el hecho de que se había entrado en período preelectoral, y que no había seguridad de que el nuevo gobierno diera continuidad a las políticas definidas en Re-Conocer; de ahí que aumentara la presión para concretar rápidamente las diversas medidas que estaban pendientes.

En este marco, la muerte de Jaime Mendoza genera un quiebre muy profundo en la relación comunidades - gobierno, lo que se traduce en la suspensión de las relaciones y del diálogo, y la exigencia de cambio de autoridades. Ello provocó que el gobierno decidiera cambiar la autoridad política a cargo del tema indígena, pasando por primera vez a ser coordinado por el Ministro Secretario General de la Presidencia, sacando a Mideplan de una responsabilidad que había asumido desde los años noventa.

Este cambio significó el fin de la función del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, manteniendo el tema radicado en el más alto nivel político del gobierno. En términos de contenidos y acciones, se mantuvieron los principales lineamientos del Re-Conocer, pero insertos ya de lleno en un contexto preelectoral, lo que implicaba que cualquier alteración del clima político y de seguridad podía influir negativamente en la valoración del gobierno y en las posibilidades de triunfo de la candidatura de la coalición gobernante.

# 11. El proceso de las políticas públicas revisado

Los elementos señalados permiten abrir una discusión sobre la caracterización de las políticas públicas en general, con la finalidad de intentar identificar algunas semejanzas y diferencias que sean relevantes. Al analizar sus características básicas (Lahera, 2008) se puede señalar:

- En relación con los actores que participan en la definición de una política, se sostiene que ésta es en definitiva decidida por la autoridad presidencial a partir de los elementos que le genera la administración. El gobierno cumple el papel de alimentar con antecedentes el período previo a la decisión presidencial y lograr el alineamiento del gobierno con la política que se decide. De la experiencia analizada, se puede sostener que el contenido de una política no solo es producto de los aportes que haga la administración sino también, y en forma muy relevante, de la influencia de la sociedad civil y, en este caso, de la dirigencia indígena. Ciertamente, es el Presidente quien en definitiva decide qué incluirá en su política, pero esta decisión no la puede tomar sin tener en consideración lo que esperan los grupos directamente involucrados en el ámbito sobre el cual habrá definiciones. No tomar en cuenta dichas visiones puede acarrear dificultades a la política.
- Cuando se está definiendo o redefiniendo una política en un área en crisis, la autoridad y el gobierno deberán optar acerca de qué intereses reflejarán en forma prioritaria sus definiciones. El contenido no será nunca neutro políticamente, sino que reflejará una opción política en torno a los temas en discusión. Producto de dicha opción, algunos intereses se verán favorecidos y otros postergados. Los objetivos que se definirán no serán meras ideas sobre lo que sería deseable lograr, sino las respuestas que pueden implementarse para responder a problemas específicos. Nuevamente, estas opciones reflejarán visiones políticas sobre la acción pública a desarrollar.
- Las modalidades o formas que asumirá la política en definición no serán el resultado de una cierta ecuación técnica, que combine de la mejor manera posible los diversos insumos relevantes en la materia que se esté tratando. Por el contrario, las modalidades que se asuman responderán a los contenidos que se hayan definido. Estas modalidades se reflejarán en un plan de acción, el que deberá ser coherente con la situación que se ha observado al momento de poner en marcha el proceso. La coherencia temporal en el proceso de diseño de la política es un elemento crucial para obtener una intervención relevante.
- Hechas las definiciones anteriores, se debe aclarar que la fase de puesta en marcha de la política no debe confundirse con la fase de gestión, cuando en realidad todos los momentos anteriores son parte sustancial del proceso de gestión de políticas públicas. En esta fase de implementación de la política se debe producir necesariamente una articulación virtuosa entre la narrativa de la política, la identificación de los diversos actores relevantes, las acciones que se traducirán en productos tangibles que apuntarán al logro de los resultados esperados, las necesarias coordinaciones institucionales, los recursos humanos, financieros y materiales que serán requeridos para llevar adelante la política, el diseño y aplicación de esquemas de gobernabilidad y el monitoreo constante de la marcha de la implementación para ir corrigiendo y ajustando el proceso.
- La evaluación de la política es una fase no siempre presente en su diseño, lo que no resta importancia a esta tarea. La implementación cursará por un proceso permanente de avances y retrocesos, de logros y dificultades, que solo podrán ponderarse y ayudar a mantener el rumbo inicial de la política si se dispone de dispositivos claros de evaluación. Si esta tarea se deja para el momento en el cual la política finalice, podría darse el caso que la evaluación nunca se hiciera, porque muchas políticas públicas son interrumpidas o se abortan antes de concluir sus tiempos originalmente planificados.

La evaluación constante adquiere mayor importancia en políticas que pueden enfrentar crisis en el proceso de implementación; una crisis es un llamado a revisar lo que se está realizando para rediseñar los caminos que se deberán seguir en el futuro. Esa revisión y rediseño, sin contar con juicios

fundados que son los que puede aportar un serio ejercicio evaluador, puede conducir a errores en la política.

Desde el punto de vista de la calidad de las políticas públicas, éstas también son afectadas cuando se desarrollan en un contexto de crisis.

El objetivo público de la política no estará en discusión desde el momento en que ésta responda a determinada conflictividad social, frente a la cual la autoridad pública tiene la obligación de actuar. No hacerlo significaría caer en un notable "abandono de sus deberes". Ciertamente que será discutible la decisión que la autoridad tome, pues ésta podrá decidir intervenir en asuntos que para algunos actores de la sociedad incluso no serán parte de la esfera de lo público.

Una política pública de calidad deberá estar en condiciones de pasar el test democrático en el proceso de su definición. Frente a una situación de crisis, la autoridad gubernamental estará obligada a actuar; esta actuación estará definida por la interpretación que la autoridad haga del momento político, de la intensidad de la crisis, de la fuerza para tomar ciertas soluciones, de su viabilidad, etc. Siempre será una interpretación que realice la autoridad bajo su propia responsabilidad. Vistas las urgencias, será difícil instalar largos procesos de consultas ciudadanas o largos debates entre el Ejecutivo y el Parlamento o con otros actores relevantes.

Para asegurar la calidad en las políticas públicas deberá definirse en forma adecuada el papel que cada actor asumirá en el proceso. En la fase de identificación del problema que caracteriza la situación de crisis, es de esperar que concurran múltiples actores, quienes aportarán sus visiones sobre el problema y sus propuestas de posibles soluciones. Pero la fase siguiente, que consiste en la decisión de intervenir y en la definición de la forma que tendrá la intervención, el papel principal lo juega la autoridad presidencial y las autoridades relevantes del gobierno. En cambio, decidida la política, al entrar en la fase de ejecución, nuevamente tendrán un papel relevante el gobierno, las organizaciones sociales y el empresariado.

El contenido tradicional de una política pública tenderá a mantenerse en una situación de crisis. Lo especial de la situación no debería impedir que se contara con una evaluación de lo realizado por el gobierno, una recolección de las demandas e identificación de desafíos a enfrentar, la identificación de brechas, la definición de los objetivos a lograr, la construcción de un plan de acción y su puesta en ejecución, y la evaluación de los avances y dificultades que pudieran llevar a nuevos rediseños de la política.

El analizar políticas públicas en situaciones de crisis permite poner en discusión la validez de las soluciones técnicas. Sin desconocer que frente a un problema de política pública existen soluciones técnicas de gran validez, en situaciones de crisis se debe encontrar la mejor combinación entre soluciones políticas y técnicas. De esta forma, el contenido específico de la política deberá reflejar las miradas de autoridades de gobierno, de técnicos y de actores relevantes del entorno. Asimismo, se deberán articular las respuestas de corto plazo con las de largo plazo, lo que en situaciones como las que se están describiendo no es fácil.

Por último, la calidad de las políticas públicas será fuertemente dependiente de la forma en que transcurra el proceso de toma de decisiones. La autoridad presidencial tendrá siempre un papel clave, tanto en el momento de decidir intervenir como en el empoderamiento que le otorgue a los directivos públicos a quienes les encargue la ejecución de la política. De la misma forma, la ausencia o presencia de otras autoridades que conforman el centro de poder en el gobierno marcarán la calidad de la intervención.

### 12. A modo de conclusión

Construir políticas públicas es una tarea compleja, aun mayor cuando debe desarrollarse en un contexto de crisis y de conflictos declarados. En estas situaciones, las políticas públicas deben trabajarse en tiempos muy cortos, sin esperar diagnósticos profundos.

Para responder a la crisis es tan importante la formulación de la política como su ejecución. Si se equivoca la propuesta, la respuesta será ciertamente fallida. Pero si una buena propuesta no se ejecuta en forma impecable, el resultado final también será fallido.

Tarea central para el éxito de las políticas en estas realidades es la construcción de gobernabilidad para la misma.

Cuando la respuesta a una crisis requiere el rediseño de una política, o de una institucionalidad, por lo general se enfrentan mayores dificultades que las que se tendrían en el caso de que se tuviera libertad para diseñar una respuesta de política e institucional.

Siendo el liderazgo una condición necesaria para obtener éxito en las políticas públicas, en situaciones de crisis éste se transforma en un asunto crucial. Los problemas de todo orden que deberán enfrentarse exigirán a la autoridad ejercer un liderazgo que permita definir propósitos, mantener el rumbo deseado, sacar del camino obstáculos, percibir la cotidianeidad de las tareas, etc.

Por último, la posibilidad de éxito de una política pública en situaciones de crisis estará directamente ligada a la importancia que le dé la máxima autoridad presidencial al conflicto, al interés que tenga en que se solucione y al contenido que le quiera imprimir a dichas acciones.

Desarrollar políticas públicas en situaciones de crisis es un desafío aun mayor que el ya de por sí difícil que tienen todos aquellos que han optado por una vida de servicio público.

### **Notas**

- <sup>1</sup> La encuesta, realizada el año 2008 por el Ministerio del Interior, constató que el 70% de los entrevistados considera que la demanda de tierras por parte de los mapuches es un tema antiguo de muy difícil solución.
- <sup>2</sup> Este artículo es práctico y no una propuesta teórica sobre formulación de políticas. En ese sentido, se aleja de autores como Parsons (2007), y se aproxima más a los planteamientos de Bardach (2008).
- <sup>3</sup> Política indígena presentada el 1° de abril de 2008 por la entonces Presidenta de la República, Michelle Bachelet, y que resume los planteamientos realizados en la materia por los gobiernos de la Concertación en los últimos 20 años.
- <sup>4</sup> El autor del artículo fue nombrado Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas por la presidenta Michelle Bachelet el 28 de enero de 2008.
- <sup>5</sup> Matías Catrileo es un joven de origen mapuche, no pertenecía a ninguna comunidad, era universitario, su familia vivía en Santiago y participaba apoyando las demandas de las comunidades. Es relevante tener en cuenta este elemento para ver la diferencia en el impacto que hay con la muerte del joven comunero Mendoza que ocurre en julio de 2009, quien sí era un joven dirigente, miembro de una comunidad, hijo del *lonco* de esa comunidad.
- <sup>6</sup> Conadi es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, servicio público descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley N° 19.253, que está encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de los pueblos indígenas.
- <sup>7</sup> El Programa Orígenes es un programa gubernamental que busca instalar una nueva relación entre el Estado de Chile y los pueblos originarios. Creado en el año 2001, tiene por objetivos mejorar las capacidades productivas, las Áreas de Desarrollo Indígenas e institucionalizar la temática indígena en el sector público.
- <sup>8</sup> El Ministerio de Planificación, creado por la Ley N° 18.989 del 19-07-1990, tiene por funciones diseñar y aplicar políticas y programas de desarrollo nacional y regional, evaluar los proyectos de inversión pública, y diseñar y ejecutar políticas y programas orientados a grupos sociales, entre ellos los pueblos indígenas.
- <sup>9</sup> La Iglesia Católica tiene en Chile un relevante rol en la discusión pública y política sobre temas de derechos humanos y derechos sociales y ha cumplido en diversos momentos de la historia del país un papel clave en la resolución de conflictos específicos.

- 10 La Presidenta optó por nombrar a un miembro de su equipo de asesoría directa para esta nueva tarea.
- <sup>11</sup> Una discusión sobre el tema de la multiculturalidad en cuanto a las políticas públicas se encuentra en Sartori (2001).
- <sup>12</sup> La actual Constitución de la República no contiene mención a los pueblos indígenas.
- <sup>13</sup> El Convenio Nº 169 de la OIT, que reemplazó al Convenio Nº 107 de 1957, constituye un cambio de dirección a la política anterior que promovía la asimilación de los pueblos indígenas. Sobre esta premisa, el Convenio reconoce derechos sobre la tierra y los recursos naturales, y exige por parte de los Estados que se consulte a los pueblos indígenas cuando estos puedan ser afectados. No obstante esta aspiración, el propio Convenio deja en claro, desde el preámbulo, que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas debe enmarcarse dentro de la legislación e institucionalidad vigente. Dicho preámbulo se refiere a "las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, *dentro del marco de los Estados donde viven*". En este sentido, el Convenio establece un mecanismo basado en el respeto recíproco, por el cual los Estados deben reconocer la contribución a la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, considerando al mismo tiempo que estos deben enmarcarse dentro del respeto de la legislación o marco jurídico que los propios Estados se han dado. El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales reconoce derechos colectivos e individuales, entre ellos:
- Reconocimiento de su calidad de pueblos diferenciados al interior de los Estados: Estados multinacionales, multiculturales.
- Reconocimiento, demarcación y protección de las tierras, territorios y recursos naturales.
- Reconocimiento de derechos políticos: libre determinación, autonomía, sistemas normativos, autogestión económica.
- Reconocimiento de derechos participativos: consulta, participación en decisiones del Estado.
- Derechos culturales y lingüísticos.
- Derecho al desarrollo.
- <sup>14</sup> Como modelo racional de políticas públicas, confróntese Allison (1992) y Parson (2007, en especial las págs. 300-332).
- <sup>15</sup> Sobre incrementalismo, se asume como propia la propuesta de Charles Lindblom (1991, 1992a y 1992b).
- <sup>16</sup> Sobre la comunicación y las políticas públicas como un proceso de producción de argumentos para fortalecer posiciones y defender valores, ver Majone (2000).
- <sup>17</sup> El XVII Censo de 2002 señala que la población en Chile es de 15.116.435 habitantes, de los cuales 692.192 personas (4,6%) dijeron pertenecer a uno de los ocho pueblos considerados en el instrumento censal. El pueblo indígena mayoritario en el país es el pueblo Mapuche, que representa al 87,3% del total de la población indígena del país; en segundo término, el pueblo Aymara (7%), y en tercer lugar, el Atacameño (3%). De acuerdo a la distribución de la población indígena por sexo, destaca que la proporción de hombres es levemente mayor a la de mujeres, situación inversa a la de la población no indígena del país. Cabe señalar, además, que en el año 2006 se reconoció explícitamente a la etnia Diaguita, aprobándose en el Congreso Nacional una modificación al artículo 1° de la Ley Indígena para incluir a los Diaguitas entre los pueblos indígenas que reconoce la ley chilena, mediante la Ley N° 20.117 del 8 de septiembre de 2006. Según el Censo de 2002, la población indígena por regiones, vista en su conjunto, presenta una mayor concentración en las regiones Novena (29,5%), Metropolitana (27,7%), Décima (14,7%), Octava (7,8%) y Primera (7,1%). Las regiones Cuarta, Tercera y Séptima son las que tienen menos presencia indígena.

Según la Encuesta de Caracterización Socio Económica del año 2009, la población que se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas alcanza a 1.188.340 personas, lo que equivale al

7% de la población del país.

Finalmente, mientras en 1996 el 35,1% de la población indígena estaba bajo la línea de la pobreza (frente al 22,7% de la población no indígena), en 2009 solo el 19,9% estaba bajo esa línea (frente al 14,8% de la no indígena). Es decir, en trece años se redujo la pobreza en 15,2 puntos en la población indígena, frente a una reducción de 7,9 puntos de la población no indígena. Adicionalmente, las cifras de 2009, comparadas con las de 2006, muestran que, a pesar que con respecto a este último año las cifras de pobreza aumentaron en ambos grupos, el aumento en la población indígena es de 0,9 puntos (de 19% a 19,9%) frente al aumento de 1,5 puntos (de 13,3% a 14,8%) en la población no indígena.

Conadi tiene un consejo directivo compuesto por ocho dirigentes indígenas y ocho representantes del

gobierno, con el Director Ejecutivo que lo preside.

- Ver Pressman y Wildavsky (1998), en particular los capítulos V y X. En ellos trazan las complejidades que sitúan la implementación como un acertijo donde las instituciones, directivos, burócratas y usuarios terminan afectando la manera en cómo se hace la puesta en ejecución de una política.
- <sup>20</sup> Bardach (2008) coincide plenamente con la afirmación en orden a que una política no trasmitida no existe.
- <sup>21</sup> Decreto N° 70 del 24 de junio de 2008, del Ministerio de Planificación, que crea el Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas.
- <sup>22</sup> Instructivo Presidencial N° 5 del 25 de junio de 2008, que implementa iniciativas del Plan Reconocer: pacto social por la multiculturalidad (y sobre consulta indígena con base en el Convenio N° 169 de la OIT).
- <sup>23</sup> Lahera (2000: 12) habla del "círculo que no cierra" cuando sostiene que "cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto como por omisión. Por una parte, porque los sistemas políticos y administrativos tienen características distintas y, además, no siempre están a la altura de los desafíos a los que responden las políticas públicas".

# Bibliografía

- Allison, Graham (1992), "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública; N° 2).
- Bardach, Eugene (2008), Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- INE (2002), XVII Censo de 2002, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas, mimeo.
- Kotter, John (1995), "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail", en *Harvard Business Review*, Vol. 73 N° 2, Boston, March-April, pp. 59-67.
- Lahera, Eugenio (2000), "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 16, Caracas, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2008), Introducción a las políticas públicas, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- \_\_\_\_\_ (1992a), "La ciencia de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública; N° 2).
- \_\_\_\_\_ (1992b), "Todavía tratando de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública; N° 2).
- Majone, Giandomenico (2000), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica.
- MIDEPLAN (2008), "Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad", Santiago, Ministerio de

### Planificación.

- \_ (2010), Encuesta CASEN 2009, Santiago, Ministerio de Planificación, mimeo.
- OIT (1989), Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Ginebra, OIT.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO; Miño y Dávila.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (2001), La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Madrid, Taurus.

# Legislación chilena

Ley N° 18.989 del 19-07-1990, que crea el Ministerio de Planificación (Mideplan).

- Ley N° 19.253 del 05-10-1993, que establece normas para protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi).
- Decreto N° 70 del 24-06-2008, del Ministerio de Planificación, que crea el Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas.
- Instructivo Presidencial N° 5 del 25-06-2008, que implementa iniciativas del Plan Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad.

# Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos\*

## Eloísa Del Pino y José M. Díaz Pulido

# 1. El creciente interés por el estudio de las actitudes ciudadanas hacia los gobiernos y administraciones

En los últimos años, desde distintas instituciones ha crecido de manera considerable el interés por conocer las actitudes de los ciudadanos sobre los gobiernos, las políticas y los servicios públicos. El refinamiento metodológico y el desarrollo técnico de los instrumentos propios de las ciencias sociales para aproximarse a los ciudadanos, como las encuestas, los grupos de discusión o las entrevistas, hacen posible que la información recogida sea cada vez más útil a los gobiernos para el diseño de las políticas, la reforma de los servicios o la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Como ejemplos internacionales de este interés se podrían mencionar los indicadores del Banco Mundial sobre gobernanza, que incluyen, dentro de su dimensión de eficacia gubernamental, preguntas acerca de la percepción de los ciudadanos sobre las políticas y servicios o la credibilidad de los gobiernos y la eficacia de la acción pública. El índice de Transparencia Internacional también se interesa por distintos aspectos de la ética y la eficacia de la gestión pública desde el punto de vista de la opinión pública. Asimismo, los índices de calidad democrática, como por ejemplo el que realiza la Fundación Berstelsmann, toman en consideración el conocimiento ciudadano de las políticas. La Corporación Latinobarómetro y el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés) incluyen también preguntas sobre las actitudes hacia las instituciones de gobierno y la percepción de la acción pública.

Por parte de los gobiernos, entre los países miembros de la Unión Europea, la abrumadora mayoría de sus administraciones llevan a cabo encuestas interesándose por la calidad de los servicios públicos (EIPA, 2008). También el Eurobarómetro, realizado por la Comisión Europea, se pregunta en numerosas ocasiones por la percepción pública de las instituciones y el rendimiento de los distintos gobiernos nacionales y locales. En Canadá, la encuesta *Citizens First*, a pesar de las críticas (Bruning, 2010; Howard, 2010), cuenta ya con una larga tradición. En Estados Unidos, si bien se trata de un esfuerzo más disperso, también se efectúan encuestas en las principales ciudades con el objetivo último de mejorar la calidad de los servicios y la legitimidad del gobierno (Van Ryzin, 2004; Van Ryzin y Del Pino, 2009). En América Latina, es cada vez más frecuente que algunos gobiernos de distintos niveles (como los de Costa Rica desde MIDEPLAN, Brasil en el Ministerio de Salud, o Chile en el Registro Civil, por poner solo unos ejemplos) traten de acercarse a la opinión de los ciudadanos, en muchas ocasiones con la ayuda de las universidades u organizaciones del tercer sector.

En el caso de España, este esfuerzo es creciente por parte también de distintos gobiernos y administraciones y, como se discutirá a continuación, persigue distintos propósitos y tiene orientaciones diversas. Entre otras instituciones, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), del Gobierno de España, a través del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, viene utilizando desde 2006 algunos de estos instrumentos para aproximarse a la opinión ciudadana sobre las políticas y servicios públicos, persiguiendo distintos objetivos. Además de su contenido sustantivo, los informes del Observatorio recogen aspectos metodológicos y lecciones aprendidas sobre el análisis de las actitudes de los ciudadanos, algunas de las cuales serán el objetivo principal de este artículo.

<sup>\*</sup> Recibido: 01-11-2010. Aceptado: 04-01-2011.

Versión revisada del documento presentado 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.

El resto del trabajo se estructura como sigue: en primer lugar se describe brevemente el contexto y el desarrollo institucional de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y, especialmente, del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, ubicado en su seno, además de realizar un repaso a otras experiencias españolas. En segundo lugar se exponen algunos datos sobre las principales encuestas de opinión realizadas por los ministerios españoles y sobre las desarrolladas por el propio Observatorio. En tercer lugar se ofrece una reflexión crítica sobre la propia experiencia española, las lecciones aprendidas y los desafíos de estas herramientas para que puedan ser utilizadas como un instrumento para la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la democracia y la mejora de la calidad de los servicios públicos. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

# 2. El análisis de la opinión ciudadana sobre los gobiernos y administraciones y su marco institucional en España

Cuando a mediados de los años 90, el debate sobre la Calidad Total comenzó a introducirse en la administración española (véanse Bañón, 1997; Bañón y Carrillo, 1996), la Administración General de Estado (AGE) tomó algunas iniciativas de análisis de la satisfacción de los ciudadanos mediante la realización de tres encuestas entre 1993 y 1995, en el marco institucional de un proyecto que se denominó *Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos*.

Una vez finalizado este proyecto, no fue hasta 2005 cuando se formula el denominado *Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado*, establecido mediante el Real Decreto 951/2005, que consta de seis programas: Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios, las Cartas de Servicios, el programa de Quejas y Sugerencias, el de Evaluación de las Organizaciones, el programa de Reconocimiento y, como sexto programa, se diseñó un nuevo Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos<sup>1</sup>.

En 2006 se creó, en el marco del Ministerio para las Administraciones Públicas, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)<sup>2</sup>, cuyo Departamento de Calidad se ha hecho responsable, entre otras importantes actividades, del impulso de los seis programas enumerados a través de acciones formativas, de asesoramiento y formación, y de la elaboración de guías metodológicas. Además, el Observatorio de Calidad de los Servicios, diseñado por el Real Decreto de 2005 e incluido en la estructura de AEVAL, también realiza la evaluación y el seguimiento de estos programas en los distintos ministerios y agencias estatales. En el ámbito de la opinión pública, en 2009 se realizaron, por parte de estos organismos, alrededor de 340 estudios en el marco del programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Servicios Públicos.

En la actualidad, el Observatorio de AEVAL participa en la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN) y, en concreto, es miembro activo del Grupo de Trabajo de Satisfacción de los Ciudadanos (*Customer Satisfaction Learning Team*). Entre las actividades más recientes de este grupo cabe destacar dos que pueden ser de interés. La primera de ellas es la traducción al español del Manual de la Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos, que recoge la experiencia de las distintas administraciones nacionales en esta materia. La segunda, puesta en marcha a iniciativa de España, es una base de datos de buenas prácticas en la medición de la satisfacción de todos los países de la UE<sup>3</sup>.

El Observatorio de Calidad de los Servicios de AEVAL participa también, junto con otras comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el llamado *Grupo de Observatorios*. Este grupo se enmarca en la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios compuesta por AEVAL, la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA), la FEMP, las diecisiete administraciones autonómicas y las de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Tal red tiene como objeto favorecer el intercambio de iniciativas, el acceso a servicios útiles para todas las administraciones y promover la utilización de una metodología común en el ámbito de la calidad de los servicios.

Algunas comunidades autónomas han puesto en marcha iniciativas para la medición de la calidad de los servicios. Algo más de 88% de las administraciones autonómicas afirman haber incorporado el programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción (Criado, 2010). Entre las organizaciones regionales que están en marcha, la situación es también muy diferente en cuanto a su grado de desarrollo y actividad. En la Comunidad de Madrid, el "Observatorio de la Calidad. Indicadores de Calidad de la Atención al Ciudadano" combina metodología cualitativa y cuantitativa para analizar tanto las expectativas como las percepciones y la importancia que los ciudadanos conceden a distintas dimensiones de los servicios presenciales, telefónicos y telemáticos de atención al ciudadano. Fruto de ello se obtiene un indicador agregado, el Índice de Percepción de Calidad del Servicio (IPCS).

La Comunidad Valenciana ha creado en 2010 un Observatorio. En Cantabria, el Observatorio de la Calidad de los Servicios se creó en 2005. Es un órgano consultivo cuya misión es el análisis y seguimiento permanente de la evolución de la calidad de los servicios públicos. Proporciona al Gobierno la información agregada necesaria para planificar y dirigir la acción de servicios a la ciudadanía y adoptar las iniciativas de mejora requeridas. Las mediciones se realizan a través de un índice IPCS, que mide elementos tangibles y la accesibilidad, la fiabilidad y confianza, la capacidad de respuesta, la empatía y comprensión, y la profesionalidad. En Extremadura, por ejemplo, el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos realiza desde 2005 encuestas de satisfacción sobre la calidad de algunos servicios específicos (bibliotecas, museos, servicios de bienestar, etc.). Para ello disponen también de un IPCS, que mide distintas dimensiones de los servicios públicos y cuya guía metodológica está disponible en la web. El resultado de las mediciones es utilizado como elemento de diagnóstico para orientar las decisiones que contribuyan a su mejora. La Junta de Extremadura planea extender la medición de la calidad a los servicios públicos generales de la Comunidad Autónoma.

En Andalucía, el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos realiza anualmente el denominado Barómetro de Satisfacción de la Ciudadanía, dentro de la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010, y tiene como objetivo proporcionar información sobre el funcionamiento de los servicios a profesionales y ciudadanos. Además, planea la creación del Banco de Expectativas, cuya finalidad es conseguir información procedente de los ciudadanos en relación con los servicios públicos.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) posee una Comisión de Modernización y Calidad, cuyo objetivo fundamental es la promoción y formación de la implantación de los Sistemas de Calidad en las Administraciones Locales. La FEMP ha patrocinado también en 2006 una guía sobre la calidad en la que se recoge el tema de las encuestas. Algunos ayuntamientos de ciudades grandes y medianas también han realizado esfuerzos encomiables para conocer cuál es el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios que prestan. En algunos municipios de la Comunidad de Madrid se han llevado a cabo algunos estudios muy completos, como el realizado en Coslada en 1998 (Carrillo ...[et al], 1998). Merece la pena destacar, en el marco del proyecto Observatorio de la Ciudad, la encuesta sobre la calidad de vida y la satisfacción con los servicios públicos en Madrid, o la que se viene realizando desde hace años en el Ayuntamiento de Barcelona. A pesar de estas interesantes iniciativas, sin embargo, según una encuesta realizada por la FEMP en 2005, solo un 16% de los ayuntamientos que respondieron manifiestan realizar algún tipo de control sobre la "satisfacción del usuario", siendo más elevado el porcentaje (26%) cuando el tamaño del municipio supera los 10.000 habitantes (FEMP, 2002). Además, como ocurre también en las encuestas realizadas en organizaciones pertenecientes a otros niveles de gobierno, un problema habitual es que los estudios realizados no cuentan con el suficiente rigor científico como para extraer conclusiones sólidas. Es, por ejemplo, demasiado frecuente el uso de cuestionarios autoadministrados o la realización de estudios a través de la red que no cuentan con garantías en cuanto a la representatividad de la muestra.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la labor que en España realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, www.cis.es). El CIS es un organismo autónomo, adscrito al

Ministerio de la Presidencia, cuya finalidad es el estudio de la sociedad española, principalmente a través de la investigación mediante encuesta. Entre las miles de encuestas recogidas en su catálogo aparecen alrededor de 70 *Estudios* llevados a cabo en los últimos 30 años que se interesan directamente por la percepción ciudadana de la administración y servicios públicos. La iniciativa para la realización de estos estudios es de origen diverso. En algunos casos, por ejemplo, responden a un interés de tipo más académico en el marco de distintos proyectos de investigación, y en otros, al encargo de algún ministerio. Entre ellos, cabe destacar especialmente el denominado Barómetro Sanitario, que, encargado por el Ministerio de Sanidad, se viene realizando anualmente en varias oleadas desde 1995 (véase referencia en el epígrafe de la bibliografía). Finalmente, no puede olvidarse que el caso español está incluido en las encuestas europeas, los Eurobarómetros, a los que se ha hecho referencia al repasar las experiencias internacionales.

En esta sección se ha pasado revista brevemente a la experiencia con las encuestas y la medición de la satisfacción de los ciudadanos en España. La siguiente recoge la exposición de algunas lecciones aprendidas a partir de la experiencia del Observatorio de Calidad de los Servicios, de AEVAL.

# 3. Lecciones aprendidas sobre la experiencia española del Observatorio de Calidad de los Servicios y retos de futuro

AEVAL, en especial, a través del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, lleva a cabo anualmente varios estudios sobre las actitudes ciudadanas hacia las políticas y los servicios. Por un lado, el Observatorio realiza estudios monográficos sobre servicios públicos específicos (por ejemplo, una evaluación de la satisfacción de los usuarios de los catorce museos cuya titularidad y gestión es exclusiva del Ministerio de Cultura). Anualmente, la tarea principal del Observatorio es el análisis de la percepción ciudadana sobre un amplio abanico de servicios públicos.

Hasta la fecha, el Observatorio ha realizado cinco estudios sobre percepción correspondientes a los años comprendidos entre 2006 y 2010<sup>4</sup>. Aunque el trabajo de campo de estos estudios es realizado por el CIS, el diseño de las encuestas se hace desde el Observatorio. Se utiliza un cuestionario estructurado que se administra mediante una entrevista personal en el domicilio del encuestado, con una muestra de como mínimo 2.500 personas, quienes pueden ser o no usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, la encuesta realizada por el Observatorio en el año 2009<sup>5</sup> contó con una muestra representativa a nivel de las diecisiete comunidades autónomas, puesto que se quería contemplar una perspectiva territorial (8.000 entrevistados).

Las encuestas del Observatorio abarcan numerosas políticas y servicios públicos (en 2009 se llegó a preguntar por alrededor de 50 servicios y políticas públicas). El cuestionario utilizado no es necesariamente idéntico cada año, lo que permite incluir nuevas preguntas sobre cuestiones que sean objeto de interés para el gobierno en cada momento. Por ejemplo, la encuesta que se ha realizado en 2010<sup>6</sup> incluye un módulo amplio sobre la administración electrónica; la encuesta de 2008 contaba con una importante batería de preguntas sobre muchas de las medidas de modernización de las administraciones. A continuación se presentan algunas lecciones aprendidas de la propia experiencia del Observatorio.

### Sobre la ambición de los estudios de opinión acerca de las políticas y servicios

Como se ha visto, en los últimos años muchos gobiernos y administraciones de numerosos países realizan encuestas para medir la opinión de unos ciudadanos cada vez más exigentes. Tal ejercicio está muchas veces relacionado con la influyente corriente que aboga por la necesidad de que los ciudadanos sean tratados como clientes. Se trata de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), cuyas raíces hay que buscarlas en el mundo empresarial. Además, como sostienen Van Ryzin y Del Pino (2009), todavía es más influyente por irrefutable el hecho de que hoy los ciudadanos están inmersos en la cultura del consumo. Están acostumbrados a comprar *online*, a conseguir que los productos les sean entregados en casa, a encontrar tiendas abiertas durante la noche, a devolver lo que no les satisface, a ver películas de

pago a la carta, a poder quejarse de madrugada a un atento empleado y a ser sorprendidos por nuevos bienes y servicios cada poco tiempo. Ello hace que se pregunten por qué no pueden exigir el mismo trato de sus gobiernos y administraciones públicas.

Las llamadas Cartas de Servicios (*Citizen Charters*), introducidas en el Reino Unido a principios de los 90, las propuestas de Osborne y Gaebler (1992) en su *best-seller* titulado "La Reinvención del Gobierno" -que dedicaba su capítulo sexto al "Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia"-, o las nuevas estrategias de gestión necesarias para que las organizaciones públicas estuviesen más orientadas al cliente y menos al administrado en "Atravesando la burocracia: una nueva visión para la gestión del gobierno" (Barzelay, 1992), marcaron el punto de partida para todo tipo de iniciativas orientadas a saber más sobre cómo satisfacer a los "clientes". Desde entonces se vienen realizando encuestas, cada vez más sofisticadas, mediante las que se trata de averiguar no solo si "el cliente" está satisfecho y en qué grado, sino también qué dimensiones del servicio determinan su satisfacción y cuáles de ellas le importan menos.

El enfoque del ciudadano como cliente de las administraciones públicas ha sido, sin embargo, fuertemente criticado. En el capítulo tercero ("Servir a los ciudadanos, no a los clientes") de su libro titulado, como contraste a la Nueva Gestión Pública, El Nuevo Servicio Público (*New Public Service*, NSP), Denhardt y Denhardt (2003) argumentan que el sector público debe implicar a los individuos como "ciudadanos", con deberes y derechos democráticos, y la administración pública debe concentrarse en construir relaciones de confianza y colaboración entre los ciudadanos<sup>7</sup>. Las encuestas sobre aspectos micro de los servicios contribuirían a perder de vista el papel del ciudadano con derechos pero también con deberes, a centrarse solo en la mejora en aspectos micro del servicio, a veces no muy relevantes; a trasladar a los ciudadanos la idea de que lo público es similar a lo privado, en vez de hacerles entender que la gestión de lo colectivo puede significar la priorización de valores; a pensar que los clientes de un servicio público son solo sus usuarios y no la sociedad en su conjunto; a dejar de lado a los ciudadanos que no llegan a opinar sobre los servicios por tener limitado el acceso a los mismos; en definitiva, a generar la ilusión de que se ponen en marcha instrumentos de participación que realmente no implican la auténtica participación (King, Feltey y Susel, 1998).

En el caso del Observatorio, esta discusión es central. Como se ha explicado, el Observatorio realiza el seguimiento de numerosas encuestas puestas en marcha por otros organismos españoles cuyo objetivo es analizar la satisfacción de los usuarios, en su gran mayoría encuestas realizadas mediante cuestionarios autoadministrados entregados en el propio local donde se provee el servicio público. Este tipo de encuestas tienen un gran valor. Por un lado, cuando sus resultados se hacen públicos, cosa que no siempre ocurre, permiten dar respuesta a la exigencia de rendición de cuentas, que es obligada para cualquier organización pública. Además, esta información es útil para repensar los servicios desde la perspectiva de los usuarios, de modo que ello permite la mejora de las características de los servicios en sí y también de otras herramientas de gestión como las Cartas de Servicios -que recogen compromisos de las organizaciones con los usuarios- o los sistemas de quejas y sugerencias.

Sin embargo, el Observatorio ha tomado conciencia de la necesidad de adoptar un enfoque más amplio en sus encuestas. No se trata solo de rendir cuentas a los usuarios de los servicios, sino también a la sociedad en su conjunto para que pueda disponer de la información para ejercer sus derechos democráticos más básicos (votar, por ejemplo) a la hora de calificar a sus gobiernos. Tampoco se trata solo de explorar sobre un servicio, sino sobre muchos de ellos, puesto que juntos tejen la red del bienestar ciudadano; finalmente, no se trata de la experiencia privada sino de la experiencia colectiva con los servicios y las políticas. En este sentido, por ejemplo, la encuesta realizada en 2009 estudiaba la satisfacción de los ciudadanos en las distintas regiones o comunidades autónomas con varias decenas de políticas y servicios públicos que son responsabilidad de los distintos niveles de gobierno y administración.

Esta encuesta tenía, además, como aspiración construir la agenda pública en España, entendiendo por tal el conjunto de asuntos que son objeto de una amplia atención por parte de la ciudadanía. La

pretensión última de este tipo de análisis es la generación de información que pueda servir para mejorar la agenda política, es decir, el conjunto de temas sobre los que quienes gobiernan consideran oportuno intervenir, y para alimentar una toma de decisiones cada vez más responsable e informada. Para ello, se utilizaban dos estrategias: por un lado se preguntaba a los ciudadanos directamente por los problemas de su región ("¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en la región? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?") o incluso qué servicios públicos deberían a su juicio mejorarse, lo que permite obtener un panorama regional de las prioridades de mejora y las preocupaciones de los ciudadanos. Por otro lado, se comparaban los datos relativos a la percepción del funcionamiento de los servicios y políticas públicas (así como a otras actitudes) en las distintas regiones, lo cual permitía detectar casos anómalos. Ambas estrategias, de forma complementaria, permitieron elaborar la agenda relativa a los servicios públicos en cada territorio, a juicio de los ciudadanos.

# El valor de la comparación

Los estudios del Observatorio se diseñan teniendo en cuenta la utilidad de la comparación desde varios puntos de vista. En primer lugar, es importante la *comparación temporal* y el poder construir series longitudinales que permitan observar cómo varían en el tiempo las actitudes de los ciudadanos. Un dato en un punto del tiempo no proporciona mucha información. Si, por ejemplo, en un año específico los ciudadanos han evaluado a la policía nacional con un 6,5 (en una escala de 1 a 10), es difícil valorar si esta es una buena o mala calificación. Sin embargo, si en una serie de 25 años un 6,5 es la mejor calificación, las conclusiones son obvias.

Igualmente, es más interesante poder hacerse la pregunta: ¿están los ciudadanos más o menos satisfechos que antes?, que la pregunta: ¿están los ciudadanos satisfechos? Los expertos en opinión pública saben que ésta se mueve con lentitud geológica, y disponer de series permite detectar cambios a lo largo del tiempo o cambios bruscos en un momento concreto, que pueden poner sobre aviso al analista. Aun así, hay que reconocer la dificultad a la que se enfrentan los analistas en épocas de crisis. Ante la crisis, la escasez de recursos públicos ha hecho que, por ejemplo, en algunas administraciones públicas europeas haya dejado de existir el compromiso de la periodicidad en las encuestas.

La comparación entre distintos sectores de política pública proporciona también información interesante. Se puede, por ejemplo, saber qué servicios y políticas están más sometidos a la coyuntura. Además, si la opinión sobre un servicio varía pero la de otros se mantiene estable, puede sospecharse la existencia de algún tipo de problema en ese sector. La comparación entre políticas y servicios ayuda, asimismo, a conocer las prioridades ciudadanas generales o en un momento dado del tiempo.

También la *comparación entre territorios* tiene un gran valor. En los últimos años ha crecido de manera considerable el interés por indagar sobre los resultados de distintas políticas públicas con una perspectiva territorial (véase, por ejemplo, el estudio PISA que compara el rendimiento educativo en varios países del mundo). En los Estados con múltiples niveles de gobierno, a veces, el propósito principal es el de perfeccionar la acción pública mediante el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la descentralización en términos de identificar prácticas exitosas puestas en marcha por otros gobiernos que se desenvuelven en un contexto similar al propio. En otras ocasiones, el objetivo es simplemente cumplir con un compromiso de rendición de cuentas.

Como se ha mencionado, el estudio realizado en 2009 por el Observatorio incluía una muestra representativa de las diecisiete comunidades autónomas españolas. Mediante la comparación es posible saber si todos los ciudadanos del territorio nacional perciben que reciben los servicios con la misma calidad y, lo que es más importante, permite indicar cuáles son las razones de tales diferencias. En el caso de España, por ejemplo, una de las conclusiones más relevantes de dicho estudio ha sido que efectivamente hay diferencias llamativas en la satisfacción de los ciudadanos con los servicios en las distintas comunidades autónomas y que, una vez controlado el efecto de las distintas variables sociodemográficas, socioeconómicas e ideológicas individuales y de otras variables del entorno social y económico, estas diferencias siguen existiendo. Como además tales diferencias en la percepción son

mayores en relación con las políticas cuya gestión corresponde a las comunidades autónomas (por ejemplo, la educación y la sanidad) que con las políticas que continúan siendo competencia del gobierno central (como, por ejemplo, las pensiones), cabe concluir que es razonable pensar que la gestión que hace cada gobierno importa hasta tal punto de afectar la satisfacción ciudadana.

Finalmente, en el caso de España, y al menos en relación con las organizaciones que componen la Administración General del Estado (AGE), sería necesario potenciar la *comparación entre las organizaciones*. Como ya se ha explicado, en la AGE se ha desplegado ampliamente el programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los usuarios de los servicios públicos. De los alrededor de 350 estudios realizados en 2009 por los ministerios españoles, la mayoría se ha desarrollado como compartimentos estanco, de forma totalmente independiente, lo que ha resultado en una variedad excesiva de metodologías que impiden la comparación entre distintos servicios. Igualmente, las metodologías de las encuestas de satisfacción a usuarios, si bien están en constante proceso de mejora, no se han mantenido estables a lo largo del tiempo en muchos departamentos, lo que impide caracterizar la evolución de la satisfacción de los usuarios con el funcionamiento de muchos de los servicios públicos. En este sentido, el Observatorio destaca en sus recomendaciones a los diferentes ministerios la adopción de metodologías homogéneas y la imprescindible potenciación de la formación de los empleados a cargo de este tipo de estudios, en las cuestiones más básicas sobre metodología y de análisis de la realidad social.

### La combinación de distintos indicadores

Quizás debido a la influencia del trabajo desarrollado en el sector privado, en el marco de los modelos gerenciales y la calidad total, los distintos órganos y organismos de la AGE en España suelen centrar sus estudios de opinión pública en el concepto de satisfacción, incluyendo en raras ocasiones otros indicadores complementarios.

No obstante, el Observatorio ha detectado, basándose en el análisis de la experiencia internacional y en sus propios trabajos, que otros indicadores pueden y deben complementar al de satisfacción, ya que permiten matizar los datos obtenidos en las preguntas sobre satisfacción y reflejar distintas actitudes que son vitales para comprender qué esperan los ciudadanos de los servicios públicos. Por ejemplo, el Observatorio ha encontrado de utilidad la inclusión de preguntas en los cuestionarios sobre las preferencias referidas al incremento o recorte del gasto y acerca de las prioridades entre políticas; el solicitar a los ciudadanos que señalen el servicio más necesitado de mejora de un conjunto de servicios públicos; y preguntas sobre cuáles son los temas que más preocupan en su ciudad/región, tanto desde un punto de vista sociotrópico como egotrópico. Todas ellas pueden ofrecer información complementaria muy relevante.

El caso de la seguridad ciudadana es quizá el más paradigmático. Por ejemplo, las políticas y servicios relacionados con la seguridad ciudadana -las distintas policías existentes en el país, los servicios que éstas proporcionan, el ejército y la política de defensa- son muy bien valorados por los españoles y, además, de manera creciente. La necesidad de estudiar más atentamente la seguridad ciudadana no se veía reflejada en esos datos. Sin embargo, el crecimiento del porcentaje de ciudadanos opuesto a cualquier recorte en las políticas de seguridad (política de seguridad interior y política de defensa) en los últimos años ha llamado mucho la atención del Observatorio. Asimismo, la seguridad ciudadana es mencionada de forma espontánea como uno de los principales problemas del país por un porcentaje no desdeñable de la población cuando es consultada sobre: ¿Cuál es el principal problema que existe actualmente en su municipio/región/país? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? Por tanto, pese a los datos positivos de satisfacción con el funcionamiento de la policía, otras preguntas como las actitudes frente al recorte, o los principales problemas existentes a juicio del entrevistado, permiten constatar el peso creciente de la seguridad ciudadana en la agenda pública.

Igualmente, en ciertos servicios públicos, si bien se detectan niveles relativamente buenos de satisfacción (en comparación con el conjunto nacional o con otros servicios), una pregunta que permita

que los ciudadanos mencionen sus prioridades de mejora (por ejemplo, "de estos servicios sanitarios que le acabo de mencionar, ¿cuál cree Ud. que está más necesitado de mejora?; ¿y qué aspecto mejoraría Ud. particularmente de ese servicio? ¿Y en segundo lugar?") proporciona valiosa información (véanse los análisis importancia/valoración en Van Ryzin y Del Pino, 2009). Lo mismo sucede con las preguntas relativas a la preocupación; si bien se correlacionan con los niveles de satisfacción sobre un servicio concreto, expresan un punto de vista diferente de los ciudadanos, que puede dar pistas sobre el funcionamiento de los servicios.

### Esquivar los estereotipos

Algunos estudios han aportado evidencia empírica de que cuando al ciudadano se le interpela por la administración pública en general, tiende a responder haciendo referencia a estereotipos o falsas generalizaciones, la mayor parte de las veces resaltando rasgos negativos de las organizaciones públicas. La administración pública, al igual que otras realidades complejas y más o menos desconocidas, es objeto frecuente de clichés que tienen como finalidad tratar de reducir su complejidad y de este modo poder referirse a ella utilizando un código común (Aronson, 1999). El fenómeno de los estereotipos negativos para referirse a la administración pública no es peculiar del caso español ni latinoamericano y, muy al contrario, se trata de algo extendido en muchos de los países, incluso en los más desarrollados del mundo. En Alemania, Francia o Estados Unidos, los ciudadanos creen que sus administraciones, sus burocracias o sus funcionarios son las que peor funcionan o los más ineficaces<sup>8</sup>.

En concreto, se ha dicho que existen al menos tres tipos de estereotipos en relación con la administración pública que es necesario conocer para poder analizar adecuadamente los datos de opinión sobre la misma (Del Pino, 2005). Uno de ellos es el de la *caja negra*. Se refiere a la creencia extendida de que la administración está formada por un abstracto e ininteligible conjunto de organizaciones preocupadas más por los procedimientos que por el fin al que sirven. En distintos países, es habitual que la administración central acapare las críticas más duras relacionadas con la lentitud o el papeleo, mientras que los ciudadanos suelen considerar que la administración local es la más cercana, la que mejor les trata, la más rápida o la que mejor información les proporciona. Así es también en el caso español cuando se pide a los ciudadanos que, por comparación entre las tres administraciones, digan qué administración tiene esos rasgos (AEVAL, 2009b).

Un segundo estereotipo es el conocido como la *presunción de ineficacia*, según el cual se presupone que la administración y quienes trabajan en ella son ineficaces o al menos más ineficaces que la empresa privada y sus trabajadores. En España, igual que en otros países, la empresa privada es considerada sistemáticamente más eficaz. Paradójicamente, sin embargo, numerosos estudios han puesto de manifiesto que los ciudadanos, incluso los de mayor nivel educativo y clase social media alta, prefieren la prestación pública de los servicios. Posiblemente ello se debe a que, aun creyendo que el sector privado es más eficaz, piensan también que es el sector público el que más se preocupa por la equidad (AEVAL, 2006 y 2007).

En tercer lugar, el estereotipo de la *burocracia sin rostro* se refiere a que es frecuente considerar que los empleados públicos y la propia administración carecen de sensibilidad con los ciudadanos y sus problemas. Igualmente, en España, cuando se pregunta por la confianza en los funcionarios, se encuentran calificaciones mucho peores que cuando se pregunta por colectivos de funcionarios concretos como los maestros, médicos, bomberos o policías.

Algunos autores han llegado incluso a describir el perfil de los llamados ciudadanos *burófobos* para referirse al grupo de ciudadanos que sistemáticamente atribuyen rasgos negativos a la administración, incluso aunque las experiencias que hayan tenido con ella no hayan sido siempre malas. Frente a ellos se ha descrito también al ciudadano *burófilo*, el que tiene una imagen positiva de la administración, aunque pueda estar ocasionalmente insatisfecho, y al llamado *burotolerante*, probablemente con menos ideas predeterminadas sobre la administración y más permeable a las experiencias cotidianas con la misma (Nachmias y Rosenbloom, 1978). Aunque caracterizar

empíricamente a cada uno de estos grupos de ciudadanos exigiría un estudio específico, en el caso español el porcentaje de ciudadanos con "una imagen negativa o muy negativa de la administración" se sitúa alrededor del 30%. De entre ellos, alrededor de un tercio no parece haber tenido experiencias recientes negativas con la administración. A este grupo podría calificársele de *burófobo*.

De modo que "cualquier referencia global a la administración pública como un todo,... ha de tomarse con extraordinarias reservas, pues lo normal es que incurra en falsas generalizaciones" (Beltrán, 1996). Desde un punto de vista metodológico, por ejemplo, las cuestiones anteriores son de la máxima importancia. Al estudiar cuáles son las opiniones de la ciudadanía en relación con la administración y sus servicios se ha de proceder con especial atención. Si se interroga a los ciudadanos de forma abstracta es más probable que respondan con respuestas estereotipadas sobre la administración, que en su gran mayoría son negativas. Sin embargo, a medida que un individuo puede reconocer su experiencia cotidiana con el servicio por el que se le interroga, las respuestas de una buena parte de la población se ajustarán más a la realidad, mostrando a un ciudadano más o menos satisfecho en función de cómo hava sido su experiencia (Van Ryzin, 2009).

Esta cuestión es de especial relevancia también a la hora de tratar de valorar el efecto de las medidas adoptadas por los responsables públicos con el objeto de mejorar los servicios públicos. En el primer caso, cuando se realizan preguntas generales sobre la administración pública, las respuestas estereotipadas apenas registrarán cambios que reflejen el esfuerzo modernizador, produciendo, en consecuencia, cierto desánimo entre quienes las ponen en marcha. Sin embargo, en el segundo caso, en el que el ciudadano puede reconocer el servicio por el que se pregunta, es mucho más probable que las mejoras y los avances realizados por la administración pública sean más identificables.

En el otro extremo, debe recordarse que los estereotipos no tienen por qué ser falsos siempre, sino que lo que es falso es su generalización o su extensión de manera indiscriminada. Es posible encontrar experiencias extraordinariamente positivas, que han supuesto avances constatables en la gestión administrativa y, lo más importante, mejoras que son reconocidas como tales por los ciudadanos. Véase, por ejemplo, en España el caso de la Agencia Tributaria, cuyo "Borrador de la Declaración" tiene el reconocimiento de los usuarios de este servicio, quienes de forma mayoritaria afirmaban estar muy satisfechos, e incluso un 40% de los mismos aseveró que no había ningún aspecto mejorable en el mismo en 2008. Sin embargo, tampoco debe considerarse que todas las críticas a la administración son fruto de los estereotipos. A pesar de que en las últimas décadas se han hecho esfuerzos importantes para avanzar en una administración al servicio de la ciudadanía, es posible encontrar problemas como los que se destacan en el discurso estereotipado de la administración. De hecho, los propios empleados públicos españoles reconocen aspectos negativos del funcionamiento de la administración. Casi un 80% de ellos considera que existe una cultura resistente al cambio, y que "la complejidad de la Administración" y "los hábitos y usos adquiridos a lo largo de muchos años que son tan difíciles de desarraigar" pueden difícultar mucho o bastante la mejora de la Administración (AEVAL, 2006).

### Buscar a los insatisfechos aunque sea debajo de las piedras

Aunque el hecho de que haya más ciudadanos satisfechos con la mayoría de los servicios públicos en España es una buena noticia, la administración debe interesarse especialmente por el grupo de ciudadanos insatisfechos con los servicios públicos. La administración pública podrá aprovechar las opiniones de los ciudadanos para profundizar en su propio diagnóstico y mejorar así determinados aspectos relacionados con la calidad de los servicios que presta. Por ejemplo, la encuesta de AEVAL de 2008 encontró que las dimensiones relacionadas con el tiempo de espera, la sencillez, la profesionalidad y el trato son las características que más influyen en la valoración total de un servicio. Precisamente, algunas de estas dimensiones han sido también identificadas como las más importantes a la hora de influir en la satisfacción ciudadana con los servicios en la encuesta canadiense *Citizens First* (realizada por el *Institute for Citizen-Centred Service*, ICCS). Esta encuesta logró identificar

empíricamente, en 2003, los cinco impulsores clave que explicaban dos tercios de la satisfacción con una amplia gama de servicios públicos: 1) puntualidad en el servicio o respuesta; 2) conocimiento y competencia del personal; 3) amabilidad del personal que "hace un esfuerzo adicional"; 4) ser tratados con justicia; y 5) lograr los resultados que se necesitaban.

A través de sus encuestas, AEVAL sabe que más de un 80% de los ciudadanos nunca ha presentado una queja sobre el funcionamiento de la administración pública (según datos de la encuesta realizada en 2010). Aparentemente, este es un porcentaje positivo. Sin embargo, el hecho de que un ciudadano decida no quejarse no siempre significa que no tenga razones para hacerlo. Algunos estudios han detectado que existen dos tipos de filtros que dificultan la queja ciudadana (García de la Cruz, 1999: 22): los formales y los informales. Los primeros son especialmente importantes desde el punto de vista de la administración. Están relacionados con la existencia de facilidades legales, organizativas o políticas, en este caso, en las administraciones públicas. Los filtros informales se refieren a: 1) la ignorancia de la existencia de una vía determinada para reclamar ante las autoridades; 2) la dificultad de acceso o de uso de tal vía; 3) la desconfianza en la utilidad de la queja o reclamación; y 4) el coste que el proceso conlleva.

Aunque el porcentaje de ciudadanos que no reclamaron porque no tenían ninguna razón para hacerlo supera el 60% de los que no se quejaron, existe un llamativo porcentaje que no ha formulado una queja, pese a considerar que tenía motivos para hacerlo. En concreto, para 2010, un 20% de los que nunca han realizado una queja frente a las administraciones públicas alega que "cree que no sirve para nada", mientras que un 3% y un 7% evitaron quejarse bien por desconocimiento del sistema, bien por evitar los trámites, respectivamente. Como se puede apreciar, los filtros informales parecen estar condicionando el comportamiento ciudadano en relación con la administración.

Cuando se indaga algo más sobre el perfil de este tipo de ciudadanos, el resultado es que este grupo tiene una llamativa característica en común: un elevado porcentaje de ellos afirma tener una imagen negativa o muy negativa de la administración pública, sin que otras variables como sexo, edad, ideología, el hecho de trabajar o no para la administración pública o el nivel educativo puedan modificar esta afirmación. En otras palabras, los datos permiten afirmar que entre los ciudadanos con una cierta actitud de desafección hacia la administración pública es más probable encontrar menos propensión a la queja o la reclamación porque piensan que ese comportamiento "no sirve para nada".

Es difícil establecer una relación de causalidad entre estas variables, es decir, si el que un ciudadano tenga una imagen negativa de la administración puede llevarle a creer que las reclamaciones no son efectivas, o es la creencia de que las reclamaciones no son efectivas, quizá derivada de una mala experiencia, la que determina su imagen negativa de la administración. Sin embargo, los datos pueden dar algunas pistas en este sentido, especialmente el dato de que alrededor del 40% de los ciudadanos que tienen una imagen bastante o muy negativa de la administración afirma que nunca ha tenido motivo para quejarse. En definitiva, la imagen negativa de la administración no parece provenir del hecho de que estos ciudadanos perciban que las quejas no sirvan para nada, sino quizá de otras razones.

Como se ha teorizado, el riesgo de que exista un grupo de ciudadanos con una imagen negativa de la administración es que se produzca un círculo vicioso: "actitud negativa - miedo - evitación del contacto - reafirmación de la actitud negativa, que puede llevar a que caiga en el vacío cualquier esfuerzo activo de la administración a favor del mejoramiento de la relación con el público", al menos respecto a este grupo de ciudadanos (Mayntz, 1994: 260). Por eso es necesario insistir en la mejora continua de los servicios. Es imprescindible mayor perseverancia si se quieren contrarrestar los estereotipos generales sobre la administración y convencer al colectivo de ciudadanos que se muestra menos permeable a reconocer los cambios positivos. Igualmente, es necesario analizar en profundidad los colectivos de ciudadanos insatisfechos y las causas de la insatisfacción, para implementar políticas de mejora de la calidad de los servicios públicos.

#### La diversidad de visiones

En numerosas ocasiones las encuestas que se realizan en las organizaciones no incluyen preguntas ni información sobre las características individuales de los entrevistados. Sin embargo, incluso la satisfacción con los servicios, una actitud muy ligada aparentemente a la experiencia del usuario, está afectada, además de por las características del entorno socioeconómico (por ejemplo, el perfil de los otros usuarios del servicio que el ciudadano ve cuando consume el servicio, o la riqueza de su municipio), por las propias características del usuario. Por ejemplo, el nivel educativo tiene efectos en la satisfacción y además estos son distintos según las políticas de que se trate. De hecho, se presenta una relación negativa con la satisfacción con la educación (los más instruidos son más críticos) y positiva con las pensiones. Igualmente, algunas variables, como el hecho de tener hijos en edad escolar, hace que los españoles en esta condición estén más satisfechos con el funcionamiento de la educación pública. También se sabe que, en general, las personas de edades intermedias (entre 25 y 55 años) son más críticas que los más jóvenes. Los mayores son además especialmente complacientes con los servicios, puesto que sin duda comparan con los que tenían con anterioridad.

En los últimos años, los gobiernos más modernos del mundo han puesto en marcha la administración electrónica. Se trata de servicios en los que entender el concepto de coproducción es decisivo. El éxito de la "e-administración", que tantas ventajas representa, es imposible sin la implicación ciudadana. Y, al mismo tiempo, el uso ciudadano de la e-administración depende de que ésta alcance cierto nivel de desarrollo (a la cantidad de procedimientos que se puedan resolver a través de la red, la facilidad de acceso y utilización, etc.). Es, por lo tanto, imprescindible conocer las actitudes ciudadanas hacia la administración electrónica y, especialmente, de los no-usuarios. Aunque en el caso de España, casi la mitad de población todavía no tiene acceso a la red desde su hogar, el porcentaje de usuarios de la e-administración es creciente (casi un 40% en 2010, similar a la media de la Unión Europea). Un 80% de los usuarios de la e-administración está muy o bastante satisfecho, porcentaje que se incrementa sustancialmente cuando el usuario es mayor de 65 años. Sin embargo, también se sabe que el grupo más reacio a su utilización y, por lo tanto, el que debe ser objetivo de quienes deseen potenciarla, son las personas con menor nivel de estudios. Solo un 15% de los que dicen no tener estudios la utilizan, frente al 75% de los que tienen estudios superiores.

En la encuesta realizada en 2009 por el Observatorio, que era representativa por comunidad autónoma, se encontró una fuerte evidencia de que la ideología produce efectos diferentes dependiendo del color político del gobierno. Si el entrevistado era "de derechas" y el gobierno a cargo del servicio también, era más probable que estuviera satisfecho, que si el gobierno a cargo era "de izquierdas". Otras variables, como la nacionalidad, afectan en el mismo sentido a todas las políticas. En España, los españoles son mucho más críticos con los servicios que los extranjeros residentes (de quienes también se recababa información en la encuesta). En definitiva, para poder realizar comparaciones (ya sea temporales, territoriales o entre proveedores del servicio) válidas de las actitudes ciudadanas, es necesario tener en cuenta y *aislar* la influencia de las características de los encuestados y de su entorno en las respuestas.

### Distintas actitudes hacia la gobernanza de los servicios

Cada vez es más frecuente que los gobiernos recurran a otras administraciones de distinto nivel, al sector privado o al tercer sector para prestar servicios a la ciudadanía. El que los ciudadanos tengan claro el mapa competencial es muy importante para que puedan ejercer sus derechos democráticos, premiando o castigando a los gobiernos por su gestión. Además, las preferencias ciudadanas sobre la gobernanza de los servicios son ciertamente complejas en el caso de España (Van Ryzin y Del Pino, 2008), y esto puede acabar condicionando su satisfacción. Qué nivel de gobierno creen los ciudadanos que es y cuál piensan que debería ser el responsable de la gestión de los servicios, o si los servicios deberían o no privatizarse o, al menos, ser gestionados por una empresa privada, puede ser importante. En relación con algunas políticas, en general, las más vinculadas con la garantía de la equidad entre los

ciudadanos, la mayoría de los españoles prefiere que la responsabilidad recaiga en el gobierno central, mientras que para otras políticas prefiere a las comunidades autónomas. Sin embargo, estas preferencias están condicionadas, por ejemplo, por el nivel educativo o por la comunidad autónoma de residencia del ciudadano. Y aunque los análisis no son del todo concluyentes, tales preferencias no parecen estar claramente determinadas por la (in)eficacia con la que los ciudadanos perciben que los gobiernos han trabajado sobre esa política.

Asimismo, los ciudadanos muestran preferencias muy claras por la titularidad pública o privada de los servicios. En ocasiones, los políticos afirman que los ciudadanos que valoran mal los servicios públicos huirían al sector privado si pudieran permitírselo. La encuesta que realizó el Observatorio encontró una relación muy interesante entre satisfacción y preferencias de uso de los servicios públicos. Un 80% de los muy satisfechos con los colegios públicos preferiría llevar a sus hijos a colegios públicos aunque pudieran elegir llevarlos a colegios privados, pero también un 29% de los nada satisfechos preferirían esta opción de los colegios públicos. Ello demuestra que quien preste el servicio es importante para algunos.

Además, el Observatorio también mostró, en un análisis conjunto de las actitudes ciudadanas hacia el gasto público en las políticas de bienestar y la percepción de la eficacia de los servicios de bienestar, que en España existe una estrecha correlación entre la valoración de los recursos destinados a un programa y la percepción de eficacia del mismo. Los ciudadanos que perciben que un determinado programa de bienestar funciona de manera ineficaz son mucho más propensos a pensar que el programa está mal financiado. Alrededor del 70% de los ciudadanos que consideran que los servicios relacionados con las pensiones, la protección por desempleo, la sanidad o la educación funcionaban "poco o nada eficazmente", consideraban también que los recursos dedicados a los mismos eran insuficientes.

Aun así, la relación entre el funcionamiento ineficaz y la escasez de gasto que establecen los ciudadanos puede hacer que los decisores públicos puedan verse tentados a atribuir la ineficacia a los presupuestos insuficientes, sin preocuparse mucho de mejorar sus métodos de gestión ni reformar los servicios públicos. Para ellos, ésta resultaría una buena estrategia con el fin de conseguir recursos adicionales, y de la que se puede esperar que atraiga la simpatía y el respaldo de los ciudadanos. Sin embargo, esta estrategia está sujeta a límites temporales. Como sugieren muchos modelos teóricos, ir dejando que se acumule entre la población la percepción de ineficacia puede acabar llevando a que cambien las preferencias de los ciudadanos y a que estos consideren que son mejores otras alternativas para la gestión de los servicios (Lyons ...[et al], 1992).

# 4. Conclusiones

A lo largo del artículo se han expuesto algunas lecciones que el Observatorio de Calidad de los Servicios ha ido aprendiendo mientras trataba de evaluar la calidad de los servicios públicos. Aquí se ha defendido que debe adoptarse una perspectiva abierta y ambiciosa para tal empeño que no debe limitarse a las pequeñas encuestas de opinión a la puerta de los servicios, ni a aquellas en las que el ciudadano es tratado como un simple cliente del servicio público. Se han planteado algunas lecciones que no son definitivas, sino que se van revisando a medida que la experiencia crece. En este sentido, se ha puesto de manifiesto la importancia de la comparación de los resultados de las encuestas de opinión, tanto temporal, como territorial o incluso entre distintos proveedores de servicios. También se ha señalado que para realizar estas comparaciones y sacar conclusiones sobre la opinión pública es necesario utilizar distintos indicadores, y no circunscribirse meramente a preguntas sobre satisfacción con el servicio. Igualmente, se ha argumentado que es necesario prestar una especial atención a los ciudadanos insatisfechos con lo público, con el objetivo de analizar las causas de la insatisfacción y permitir diseñar acciones de mejora de políticas y servicios públicos. Finalmente, se ha defendido que es necesario tener en cuenta la diversidad de visiones motivada por las variables del encuestado y de su

entorno, y que es necesario esquivar los estereotipos mediante un diseño cuidadoso de los cuestionarios.

Todavía quedan, sin embargo, enormes retos. Uno es el objeto principal del Observatorio: poner en relación las actitudes de los ciudadanos con otros indicadores objetivos sobre las políticas y servicios, que puedan dar razón, por ejemplo, de si determinadas formas de gestionar las políticas y los servicios producen más o menos satisfacción entre la ciudadanía, ya que hasta ahora la escasa evidencia empírica existente es todavía confusa (Van Ryzin, 2009).

#### **Notas**

- <sup>1</sup> En enero de 2011 se está preparando una modificación del Real Decreto de 2005 que incluye algunas mejoras en los programas, fruto de la experiencia acumulada tras cinco años de funcionamiento, y otras novedades.
- <sup>2</sup> AEVAL (www.aeval.es) está adscrita desde 2010 al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.
- <sup>3</sup> El Manual estará pronto a disposición de los interesados en la web del Observatorio. Mientras tanto, se puede solicitar a los autores de este texto. La base de datos ya se puede consultar en http://decproject.com.
- <sup>4</sup> Los Estudios (cuestionario y resultados) correspondientes a 2006, 2007 y 2008 pueden encontrarse en www.cis.es bajo el epígrafe "Calidad de los Servicios" I, II, III. Para los cuestionarios y resultados de los Estudios de 2009 y 2010, pueden ponerse en contacto con la autora de este texto. Los informes con los análisis de resultados están disponibles en la página web del Observatorio (www.aeval.es).
- <sup>5</sup> El Observatorio agradece la participación de los profesores Ernesto Carrillo, Manual Tamayo y Gregg Van Ryzin (algunas de sus obras sobre el tema pueden verse en la bibliografía).
- <sup>6</sup> Con la colaboración de la Dirección General de Administración Electrónica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España.
- <sup>7</sup> Véase también Box (1999), Aberbach y Christensen (2005), y Pollitt y Bouckaert (2004).
- <sup>8</sup> Existe abundante evidencia empírica sobre el tema. Para una síntesis, véase Van de Walle (2006). Sobre estereotipos específicos, véase Del Pino (2005). Véase también, sobre opinión pública y administración pública, Bouckaert, Van de Walle y Kampen (2005).

# Bibliografía

- Aberbach, J. D. y Christensen, T. (2005), "Citizens and Consumers: an NPM Dilemma", en *Public Management Review*, Vol. 7 N° 2, London, pp. 225-245.
- AEVAL (2006), Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- (2007), "Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos (2006): una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad", Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Papeles de Evaluación; N° 5).
- \_\_\_\_\_ (2009a), *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- \_\_\_\_\_ (2009b), *La percepción social de los servicios públicos en España (1985-2008)*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Aronson, E. (1999), The Social Animal, New York, Worth Publishers.

Bañón, R. (dir.) (1997), *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia. Escola Galega de Administración Pública (Colección Xornadas e Seminarios; N° 15).

- Bañón, R. y Carrillo, E. (1996), "Evaluación de la calidad de los servicios públicos", en *La productividad y la calidad en la gestión pública*, R. Bañón (dir.), Santiago de Compostela, Xunta de Galicia. Escola Galega de Administración Pública (Colección Xornadas e Seminarios; N° 15).
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Beltrán, M. (1996), "De la reforma de la administración al control de calidad de los servicios públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 5-6, Madrid, pp. 5-16.
- Bouckaert, G.; Van de Walle, S.; y Kampen, J. K. (2005), "Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 N° 2, Brussels, pp. 229-240.
- Box, R. C. (1999), "Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice", en *American Review of Public Administration*, Vol. 29 N° 1, Thousand Oaks, pp. 19-43.
- Bruning, Ed (2010), "A Methodological Assessment of Ten Years of Canada's Citizen's First Satisfaction Survey Research", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76 N° 1, Brussels, pp. 85-91.
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2008), "Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes toward Welfare State Reform", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74 N° 4, Brussels, December, pp. 555-574.
- Carrillo, E.; Bazaga, I.; Ramos, J. A.; Sosa, J.; y Tamayo, M. (1998), *El consumo y calidad de los servicios públicos: estudio de caso de la ciudad de Coslada*, Madrid, Comunidad de Madrid. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional; Ayuntamiento de Coslada.
- Carrillo, E. y Tamayo, M. (2008), "El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 17 N° 1, México, pp. 193-215.
- Criado, I. (2010), "Estudio comparado sobre la gestión de calidad en las administraciones públicas europeas", Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Informe para la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios.
- Del Pino, E. (2005), "Attitudes, Performance and Institutions: Spanish Citizens and Public Administrations", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 28 N° 4, pp. 512-531.
- Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, M. E. Sharpe.
- EIPA (2008), "European Primer on Customer Satisfaction Management", Maastricht, European Institute of Public Administration, http://www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=184.
- Erin Research (2003), *Citizens First 3*, Toronto, Institute for Citizen-Centred Service, http://www.iccs-isac.org, 04-11-2007.
  - (2008), Citizens First 5, Toronto, Institute for Citizen-Centred Service.
- FEMP (2002), "Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos: memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo", Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias,
  - $http://www.femp.es/index.php/femp/formaci\_n\_y\_estudios/estudios/trabajos\_recientes.\\$
- García de la Cruz Herrero, J. J. (1999), "La cultura de la reclamación como indicador de desarrollo democrático: tres perspectivas de análisis", en *Politeia*, N° 22, Caracas, pp. 7-28.
- Howard, Cosmo (2010), "Are We Being Served? A Critical Perspective on Canada's Citizens First Satisfaction", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76 N° 1, Brussels, pp. 65-83.

- King, C. S.; Feltey, K. M.; y Susel, B. O. (1998), "The Question of Participation: toward Authentic Public Participation in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 4, Washington, pp. 317-326.
- Lyons, W. E.; Lowery, D.; y DeHoog, R. H. (1992), *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*, Armonk, M. E. Sharpe.
- Mayntz, R. (1994), Sociología de la administración pública, Madrid, Alianza Universidad.
- Nachmias, D. y Rosenbloom, D. H. (1978), *Bureaucratic Culture: Citizens and Administrators in Israel*, London, Croom Helm.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), Reinventing Government, Reading, Addison-Wesley.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Tamayo, M. y Carrillo, E. (2005), "La formación de la agenda pública", en *Foro Internacional*, Vol. 45 N° 4 (182), México, pp. 658-681.
- Van Ryzin, G. G. (2004), "The Measurement of Overall Citizen Satisfaction", en *Public Performance* and Management Review, Vol. 27 N° 3, pp. 9-28.
- \_\_\_\_\_(2009), "La percepción ciudadana de la regularidad de las carreteras: evidencia empírica desde Nueva York y sus implicaciones para la medición comparada de la actividad pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 74 N° 4, Madrid.
- Van Ryzin, G. G. y Del Pino, E. (2008), "Citizen Preferences for Devolution of Public Management: an Analysis of Health, Pensions, and Education in Spain", paper presented at the 4th Transatlantic Dialogue, European Group for Public Administration, Milan, June 12-14.
- (2009), "Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinvención del gobierno", Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Papeles de Evaluación; N° 9), http://www.aeval.es/es/difusion\_y\_comunicacion/documentacion\_y\_publicaciones/publicaciones\_periodicas/papeles\_evaluacion2/Papeles\_de\_Evaluacixn\_nx\_9.html.
- Van Ryzin, G. G.; Muzzio, D.; Immerwahr, S.; Gulick, L.; y Martinez, E. (2004), "Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: an Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City", en *Public Administration Review*, N° 64, Washington, pp. 331-341.
- Van de Walle, S. (2006), "Context Specific Images of the Archetypical Bureaucrat: Persistence and Diffusion of the Bureaucracy Stereotype", en *Public Voices*, Vol. 7 N° 1, Newark, pp. 3-17.

Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?\*

Mila Gascó Hernández

### Introducción

La interoperabilidad o cooperación tecnológica, entendida al menos como la capacidad mediante la cual sistemas heterogéneos, no sólo tecnológicos, pueden intercambiar información y procesos técnicos o datos, no es algo completamente nuevo dentro del sector público. Recientemente se ha amplificado su importancia ante la necesidad de llevar a buen término proyectos de gobierno electrónico cada vez más complejos, muchos de los cuales requieren la colaboración, en mayor o menor medida, de dos o más órganos administrativos. Y es que es, precisamente, en los últimos años que se ha puesto de manifiesto que la consolidación de los beneficios de las iniciativas de gobierno electrónico implantados depende, en gran medida, de las posibilidades de compartir información y recursos que se presentan entre diferentes niveles de la administración, sobre todo en aquellos entornos más descentralizados.

Sin embargo, los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público, puesto que los niveles de colaboración interorganizacional y confianza mutua que dichos proyectos requieren suelen estar condicionados por ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión que todavía motivan a trabajar aisladamente y fomentan la aparición de "islas" de servicios. Efectivamente, lejos de ser suficiente con un conjunto de estándares tecnológicos, la implementación de este tipo de servicios requiere levantar muchas barreras y resolver complejos problemas tecnológicos, semánticos, organizativos, jurídico-normativos y culturales, entre otros. En este artículo se hace referencia a ello. Así, como resultado del análisis de diferentes experiencias internacionales, más allá de los desafíos impuestos por la tecnología, se deja constancia de algunos de los aspectos que más pueden condicionar el éxito de los programas de cooperación intra e interadministrativa intensivos en TIC.

### La cooperación entre administraciones no es algo nuevo

La interoperabilidad, definida por la Comisión Europea (2010: 2) como "la habilidad de organizaciones diversas y dispares para interactuar con el objeto de alcanzar metas comunes, consensuadas y beneficiosas para todas ellas, compartiendo información y conocimiento a través de procesos de negocio y del intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC", no es algo completamente nuevo dentro del sector público, como tampoco lo es la cooperación intra o interadministrativa.

Efectivamente, como afirma Gascó (2007), citando a Mora, Moret y Ezpeleta (2006), a lo largo de los años, se ha puesto de manifiesto que la estructura organizativa clásica de las administraciones públicas ha ido teniendo cada vez más dificultades para dar respuesta a la aparición de nuevas demandas ciudadanas que no forman parte de la misión o de la competencia de una sola parte de lo que se conoce como el "edificio" de la administración pública. Como consecuencia, progresivamente las organizaciones públicas han ido considerando la necesidad de actuar transversalmente como un elemento de cambio organizativo, como una forma de trabajar complementaria y coherentemente, efecto de múltiples acciones realizadas por agentes diversos en relación con unos objetivos comunes definidos desde el encargo político, para mejorar procesos y resultados.

Así, a pesar de que la organización burocrática posibilitó un desempeño adecuado de la administración pública en sus orígenes, cada vez más, la complejidad y el dinamismo de nuestro

Recibido: 13-11-2010. Aceptado: 20-12-2010.

<sup>\*</sup> Versión revisada del documento presentado 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.

entorno requiere de nuevas maneras de trabajar que limiten los efectos de las patologías en las organizaciones públicas que han funcionado bajo el paradigma burocrático y que Echebarría (1998 y 2001) resume muy acertadamente al hacer referencia a la falta de apoyo al esfuerzo global, a la reducida capacidad de innovación, a la insuficiente socialización y a la ausencia de responsabilidad personal.

Incluso, cada vez más a menudo aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales y segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurantes de su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de organización y que requieren nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo (Serra, 2003: 9): "las necesidades de adaptación organizativa que plantean determinadas cuestiones llevan también a la experimentación interna y a la generación de nuevas estrategias organizativas, entre las cuales destaca, por las expectativas que genera y por las dificultades que presenta, la perspectiva de trabajo transversal".

En los últimos años, esta tendencia cooperativa se ha intensificado con la adopción masiva y consolidada de las tecnologías de la información y las comunicaciones por las administraciones públicas, y la puesta en marcha de iniciativas y proyectos de gobierno electrónico, cuya progresiva sofisticación y complejidad ha requerido la colaboración, en mayor o menor medida, de dos o más órganos administrativos lo que, finalmente, ha llevado a determinar su éxito en función de las posibilidades reales de compartir información y recursos.

Pero si el trabajo colaborativo, como se planteaba, no es una novedad en el ámbito de lo público, tampoco lo es la interoperabilidad. Tal y como Criado (2008: 1) afirma, el proceso a través del cual las administraciones públicas intercambian información, aplicaciones técnicas y datos no es algo completamente nuevo, sino que "ha estado presente de una u otra manera en los diferentes esfuerzos realizados por establecer un marco mínimo de cooperación en materia tecnológica entre las administraciones públicas desde varias décadas atrás. De hecho, se trata de un problema que se sitúa en el origen de las TIC en las organizaciones, ya que la comunicación entre sistemas requirió desde sus orígenes unos medios para compartir protocolos y estándares comunes".

En realidad, dos son los factores que explican lo que ha ocurrido en los últimos años. Así, por un lado, existe un reconocimiento explícito de que el concepto de interoperabilidad ha superado su carácter meramente tecnológico y ha sido asumido como una característica irrenunciable de los proyectos de gobierno electrónico en el ámbito organizativo y semántico (Guijarro y Eibar, 2006). Como consecuencia, son pocas ya las administraciones públicas que conceptualizan sus programas de gobierno electrónico sin tener en cuenta cuestiones relacionadas con la interoperabilidad. Esta progresiva institucionalización del concepto ha provocado, por otro lado, que la academia prestara una mayor atención a esta cuestión poniendo en marcha investigaciones en administraciones públicas de todo el mundo, tales como las realizadas por Criado (2009), Gottschalk y Solli-Saether (2009), Pardo y Burke (2008), Kaufman (2007), Luna-Reyes, Gil-García y Betiny-Cruz (2007) o Ezz y Papazafeiropoulou (2006), por poner solo unos cuantos ejemplos.

A pesar de esta evolución, los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público, ya que, más allá de la relativa juventud del término, ni sus beneficios ni sus principales obstáculos están del todo claros. ¿Qué aporta, entonces, la interoperabilidad y cuáles son sus principales desafíos? Se intenta dar respuesta a estas cuestiones en las siguientes secciones.

# La cara de la interoperabilidad: beneficios de la cooperación

En términos generales, puede afirmarse que los beneficios de la interoperabilidad tienen que ver con dos cuestiones. Por un lado, con los objetivos que pretenden alcanzar los programas de gobierno electrónico. Así lo explican Gottschalk y Solli-Saether (2009: 10): "los beneficios de la interoperabilidad podrían identificarse en términos de los objetivos del gobierno digital. Aspectos de primer orden incluyen operaciones y servicios gubernamentales altamente ágiles, centrados en el

ciudadano, responsables, transparentes, efectivos y eficientes (...). Para alcanzar dichos objetivos, la integración de recursos gubernamentales de información y procesos, y por tanto la interoperación de sistemas de información interdependientes, es esencial". Por otro lado, con las ventajas que aporta la transversalidad y que algunos autores, como Mora, Moret y Ezpeleta (2006), han resumido en la posibilidad de: 1) disponer de una visión integral e integrada en aquellas actuaciones dirigidas a determinados segmentos de población considerados como prioritarios por el conjunto de las administraciones públicas, 2) superar la limitación financiera a la que se enfrentan muchas administraciones públicas (sobre todo, en el ámbito municipal), y 3) focalizar la atención de los diferentes actores participantes sobre un tema e intensificar la actuación en él.

La interconexión de estos dos ámbitos permite acotar la utilidad de las iniciativas de interoperabilidad, haciendo referencia a aspectos más concretos. Así, entre otras ventajas, cabe nombrar las siguientes (Criado, Gascó y Jiménez, 2010):

- la posibilidad de cooperar entre niveles de gobierno y agencias de la administración sin distinción del nivel de desarrollo tecnológico; es decir, combinando diferentes tipos de tecnologías en los *back offices* de los organismos implicados;
- la simplificación de la actividad administrativa y de los procesos de negocio/gobierno, lo que tiene como consecuencia una mayor eficiencia en el quehacer de las administraciones públicas;
- la posibilidad de utilizar más fácilmente estándares abiertos y aplicaciones tecnológicas, lo que puede llevar a una reducción del coste en tecnología;
- la reutilización de datos y funcionalidades que puede redundar en una disminución de los costes de desarrollo de sistemas de información;
- la mejora de la toma de decisiones como consecuencia de la obtención de datos agregados y de información de mayor calidad;
- la promoción de la cooperación internacional en ámbitos en los que se requieren nuevas herramientas;
- la mayor sencillez en la realización de trámites por el ciudadano o usuario de los servicios públicos (por ejemplo, ahorro de tiempo o de dinero);
- la mayor capacidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas ante los stakeholders;
- la consecución de una visión integral e integrada de los servicios públicos, tanto por parte de las administraciones públicas como de los beneficiarios y otros actores implicados, independientemente del número de organismos o procesos que intervengan en su confección final.

Son varios los proyectos de interoperabilidad en los que uno o más de los beneficios citados han sido o son un hecho. Uno de los más conocidos a nivel internacional es la arquitectura e-Ping - Estándares de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico-, que define un conjunto mínimo de premisas, políticas y especificaciones técnicas que regulan la utilización de las TIC en la interoperabilidad de servicios de gobierno electrónico, estableciendo las condiciones de interacción con los demás poderes y esferas del gobierno y la sociedad brasileñas. Lopes (2007) se refiere a algunos de sus éxitos: "los resultados han sido alentadores, siendo lo más destacado el crecimiento explosivo de servicios web implementados en los últimos dos años (82% de los encuestados). Por otra parte, es evidente la alineación completa de los proyectos de nuevos sistemas de información usando navegadores y diversidad de plataformas (sistemas operativos y buscadores). Se considera que la estrategia de institucionalizar la norma que requiere cumplir con los requisitos de interoperabilidad en la contratación gubernamental relacionada con nuevos sistemas, puesta en práctica en julio de 2005, contribuyó decisivamente a alcanzar estos números".

También la experiencia del español Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA) es un ejemplo que merece ser destacado. SARA es una infraestructura tecnológica que permite y garantiza la comunicación entre las distintas administraciones además de servir de plataforma de intercambio de aplicaciones. Como explica Gascó (2007), este proyecto hace posible que la

administración esté abierta las veinticuatro horas, simplificando el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. De esta forma, y gracias a la mejora en la eficiencia de la administración y en el flujo de información entre los organismos del Estado, cada año, los ciudadanos pueden llegar a ahorrar veintitrés horas de gestiones y la administración dejar de gastar 150 millones de euros en costes de infraestructuras y comunicaciones, así como 100.000 kilos de papel.

Otra interesante iniciativa la constituye el OneStop Business Registration (OSBR), cuyo objetivo es "ofrecer un proceso seguro y altamente racional para llevar a cabo todas las transacciones relacionadas con la puesta en marcha de una empresa en el estado de Utah. Al utilizar los servicios integrados disponibles en una website determinada, los propietarios de empresas o sus agentes pueden dar de alta nuevos establecimientos de negocio cumpliendo con los requisitos de múltiples agencias estatales o de gobiernos municipales al mismo tiempo (...). La implantación de OSBR requiere integrar el servicio y compartir datos/información (de múltiples sistemas de información) entre las agencias estatales y municipales participantes, que cuentan con sus propios objetivos, autonomía y restricciones" (Jen-Hwa Hu, Cui y Sherwood, 2006: 6 y 8). Con este proyecto, el estado de Utah en Estados Unidos no solo simplifica el proceso de implantación de nuevas empresas en su territorio, sino que lo motiva al generar importantes ahorros en tiempo y dinero a aquellos individuos u organizaciones que quieren poner en marcha un negocio.

Los beneficios de la interoperabilidad también se manifiestan en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Son varios los sectores en los que se expresa esta necesidad de colaborar: aduanas y flujos migratorios, seguridad y delincuencia internacional, desastres naturales y emergencias, comercio internacional y turismo constituyen unos pocos ejemplos. La Unión Europea, con políticas comunes que requieren el intercambio de información en muchos de estos campos, ya se dio cuenta en 2003. Fruto de esta evidencia, se elaboró el Marco Europeo de Interoperabilidad que, en la actualidad, se encuentra en fase de revisión (Comisión Europea, 2004). Ya son varios los países que han puesto en marcha iniciativas siguiendo las directrices de dicho Marco. El ámbito de la cooperación policial es uno de los más avanzados a este respecto. Gottschalk y Solli-Saether (2009: 239), que ofrecen interesantes ejemplos, afirman que "para que las investigaciones policiales tengan éxito, frecuentemente requieren de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa. Una importante fuente de información para la policía es la información digital accesible a través de varios sistemas de información como, por ejemplo, los sistemas de información geográficos. La tecnología de la información puede jugar un importante rol simplificando y mejorando el proceso de compartir, distribuir, crear, capturar y comprender la información", no solo con administraciones públicas de diversos países sino, incluso, con organizaciones privadas en el extranjero.

#### La cruz de la interoperabilidad: desafíos de la cooperación

Como afirman Criado, Gascó y Jiménez (2010), las iniciativas de interoperabilidad no están exentas de riesgos o barreras que cuestionan las posibilidades reales que existen de alcanzar los objetivos pretendidos. Por un lado, se encuentran aquellos problemas específicos asociados a la tecnología que son consecuencia de los diferentes momentos en términos de gobierno electrónico por los que están transitando las organizaciones implicadas, lo que, a su vez, condiciona el nivel de inversión de recursos y, por ende, las características de las infraestructuras tecnológicas de las que se dispone. Así, entre otras cuestiones:

- no hay estandarización de estructuras de datos;
- los datos no están digitalizados, y cuando lo están, no cuentan con calidad, consistencia y disponibilidad;
  - existen problemas de seguridad informática que afectan la calidad de los datos;
  - hay desconocimiento sobre qué datos se producen y dónde;
  - existe una baja práctica en el uso de estándares;
  - los sistemas de información y la infraestructura tecnológica de las diferentes organizaciones

implicadas no son compatibles, pues existe una alta discrecionalidad en cuanto a su definición y elaboración:

- no se cumple el principio de adecuación tecnológica y, comúnmente, se tiende hacia una excesiva dependencia tecnológica de terceros que no es sostenible técnica ni económicamente.

Pero, por otro lado, existe una serie de dificultades, de alcance más general, que trascienden el ámbito tecnológico y de las que el éxito de las iniciativas de interoperabilidad depende, si cabe, con más fuerza. Entre otras, se puede hacer referencia a las siguientes<sup>1</sup>:

- No hay cultura extendida de colaboración entre las administraciones públicas. Y es que solo cuando el ciudadano es considerado el verdadero foco, la prioridad absoluta, es que la cooperación deviene un valor. Sin embargo, en la actualidad, todavía imperan valores, creencias y rituales asociados a perspectivas buro-tecno-céntricas sustentadas en la prevalencia de los intereses político-burocráticos por encima de los del ciudadano. En palabras de Tesoro (2010: 4), el ciudadano "resulta implícitamente relegado a un rol de 'súbdito cautivo': 'público', 'administrado', 'requirente', 'solicitante', 'beneficiario', 'usuario', 'contribuyente' a quien supuestamente la Administración 'brinda', 'otorga' o 'concede' determinados servicios".

Como consecuencia de lo anterior, domina un principio de localidad, lo que implica que, normalmente, los actores toman decisiones buscando maximizar, primero, sus beneficios personales y, después, los de su unidad administrativa, los de su organismo, los de su sector, los de su ámbito geográfico y los de su país, en ese orden.

Un ejemplo de una acción concertada que resalta la necesidad de extender la cultura de cooperación y que, de hecho, ha conducido al éxito de los proyectos de interoperabilidad emprendidos en la Comunidad Autónoma de Cataluña es la que se hizo explícita con la firma, en 2001, de un pacto entre todas las fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Cataluña. Este acto patentizó un compromiso efectivo en relación con la formulación y ejecución de acciones de administración y gobierno electrónico, entre las que cabe destacar aquellas que tienen que ver con cuestiones de colaboración interadministrativa. Indiscutiblemente, el hecho de haber acordado unos objetivos comunes en relación con la sociedad de la información, si bien no elimina completamente la motivación de las administraciones públicas a trabajar aisladamente, sí crea un marco de confianza en el que impulsar proyectos de colaboración interorganizacional, así como pone de manifiesto la voluntad de una administración pública, generalmente hablando, que tiene un compromiso real con el ciudadano (Gascó, 2007).

- No hay una política de gestión de la información pública. Es más, no suele haber interés en transparentar la información, porque todavía impera en las administraciones la visión de que la información es poder, lo que da lugar a frecuentes manipulaciones de la información con finalidades políticas. Esta realidad puede agravarse si, además, existen restricciones legales para compartir datos e información.

La voluntad de hacer accesible la información es, entre otras cuestiones, uno de los factores de éxito de e-Ping, iniciativa a la que ya se ha hecho referencia. No se trata únicamente de hacer accesible la documentación en Internet sino, también, de implantar mecanismos que permitan su difusión a través de otros medios, así como la recepción y evaluación de sugerencias.

- No hay profesionales formados acorde a las capacidades y actitudes que los proyectos de interoperabilidad requieren. No se trata únicamente de tener buenos ingenieros familiarizados con el lenguaje de los ordenadores y con habilidad para diseñar sofisticaciones tecnológicas o solucionar posibles incidencias. Se trata, también, de contar con directivos públicos que lideren los programas de interoperabilidad, directivos multidisciplinarios, con capacidad analítica y conocimiento tecnológico, habilidades que les permitan realizar una función de orquestación en red apalancada en la tecnología de la información y las comunicaciones (Gascó, 2010).
- No existe una unidad rectora encargada de formular e impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado. Es más, según Pando

(2008), cuando existe, suele tener dificultades para ejercer en plenitud el rol de liderazgo, dado que no siempre cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para asumir el desafío de gestionar la complejidad de las acciones a realizar para el avance en materia de interoperabilidad.

De nuevo, es útil hacer referencia a la experiencia catalana en materia de interoperabilidad y, en concreto, a la de la Administración Abierta Electrónica de Cataluña que, para Rodríguez Vázquez (2005): a) ha permitido la elaboración de un catálogo de datos y certificados; es decir, de un sitio donde se encuentra actualizada toda la oferta de datos y certificados accesibles para las entidades requirentes, lo que permite que las entidades emisoras puedan eliminar cargas de trabajo en las oficinas de atención al público y satisfacer, así, mejor las peticiones ciudadanas; b) ha facilitado la interlocución y el intercambio de experiencias, pues se ha convertido en el punto de contacto entre las administraciones catalanas (ayuntamientos, consejos comarcales, diputaciones, departamentos de la Generalitat y otros organismos públicos), así como entre estos y otras instituciones públicas, tales como las del Estado español o la Unión Europea, y privadas; c) ha posibilitado la construcción de una arquitectura jurídica racionalizada para hacer intercambios, en la que la firma de multitud de acuerdos bilaterales se sustituye por un convenio marco con cada entidad emisora, que contempla cláusulas de adhesión de las entidades requirentes; y d) ha puesto a disposición de los actores participantes una infraestructura tecnológica que permite gestionar a los usuarios así como resolver cuestiones de trazabilidad y protección de datos.

También es de interés el programa Gobierno en Línea de Colombia, que cuenta con una infraestructura lo suficientemente capaz como para coordinar en la administración pública la implementación de la estrategia de gobierno electrónico, que tiene por objeto contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios mediante el aprovechamiento de las TIC. La existencia de este programa ha permitido a Colombia encabezar el ranking de desarrollo de gobierno electrónico 2010 en toda América Latina (United Nations, 2010).

- No se cuenta con un marco legal específico referido a la interoperabilidad. A pesar de la aparición reciente de esquemas nacionales o marcos de interoperabilidad, en términos generales, varios elementos normativos relacionados directa o indirectamente con el intercambio de información se revelan obsoletos y no contemplan las necesidades actuales.

Pando (2008: 7) afirma a este respecto: "incluso con normativa más reciente como las leyes de protección de datos personales, pueden existir ciertas tensiones que deben ser tratadas. Por ejemplo, cuando se establece que los datos objeto de tratamiento no pueden ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención. Esta restricción, muy entendible para evitar el uso indeseado de datos personales, genera tensiones con el principio de simplificación registral, esencia de la reutilización de la información". En la misma línea se expresa la Dirección de Recursos Informáticos<sup>2</sup> (2008). Esta hace referencia a una normativa inadecuada e insuficiente que, entre otros efectos problemáticos, da lugar a interpretaciones normativas sesgadas que pueden influir negativamente en las decisiones que tengan que ver con la práctica de la interoperabilidad y que alimentan la diversidad de métodos de asignación de validez. Como consecuencia, producirá distintos criterios para el registro y la identificación que, finalmente, pondrán en entredicho la calidad de los datos.

La implantación de la plataforma de interoperabilidad griega ERMIS es un ejemplo de buena práctica en este sentido y una de las pocas experiencias que existen en las que la formulación de un marco de interoperabilidad ha ido acompañada de un cambio real en la legislación sobre gobierno electrónico. Es más, como resultado de este proyecto, desde enero de 2009 existe una ley nacional (Ley 3731/2008) que obliga a todas las instituciones públicas a realizar los cambios que se requieran (también normativos) para poder formar parte y beneficiarse de la infraestructura ERMIS. Es importante recalcar que no se trata de una ley que aprueba el marco de interoperabilidad griego, sino que esta es resultado de dicho marco y, consecuentemente, posibilita su exitosa implantación<sup>3</sup>.

Todos los anteriores son aspectos que no han sido abordados ampliamente por la literatura académica, pero tampoco los profesionales le han otorgado toda la importancia que merecen. Y es que los obstáculos tecnológicos a los que se enfrentan los proyectos en el ámbito de la interoperabilidad pueden identificarse (y solucionarse) con relativa facilidad. Sin embargo, los problemas a los que se hace referencia "se encuentran desestructurados en el sentido de que apenas existe consenso acerca de cómo definirlos, sus causas y efectos no son claros y los intentos de resolverlos, frecuentemente, llevan a que se reconviertan en problemas diferentes" (Pardo y Burke, 2008: 1).

Por ello, se tiene la opinión de que, a pesar de los claros beneficios que conllevan, los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público, puesto que los niveles de colaboración interorganizacional y confianza mutua que dichos proyectos requieren suelen estar condicionados por ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión que, aún hoy en día, motivan a trabajar aisladamente y fomentan la aparición de "islas" de servicios. Efectivamente, lejos de ser suficiente con un conjunto de estándares tecnológicos, la implementación de este tipo de servicios requiere levantar muchas barreras y resolver complejos problemas tecnológicos y semánticos, pero sobre todo organizativos, políticos, jurídico-normativos y culturales, entre otros.

#### **Conclusiones**

Se afirmaba al principio de este documento que, a pesar de sus importantes beneficios, la cooperación en materia de gobierno electrónico no es fácil. Se ha intentado dejar constancia de que las iniciativas de interoperabilidad deben frecuentemente hacer frente a importantes retos de carácter tecnológico que dificultan significativamente su implantación, al mezclarse con aquellos desafíos que impone la colaboración entre instituciones públicas.

Pero, en realidad, no se ha descubierto nada nuevo. Se ha intentado mostrar, ahora en el ámbito de la interoperabilidad, que toda innovación que tiene lugar en el sector público, implique o no tecnología, debe hacer frente a factores institucionales que tienen su origen en la propia dinámica de las organizaciones públicas. Las pautas culturales, la gestión política, las capacidades de los profesionales que lideran los cambios, la implantación técnica y las restricciones normativas condicionan el éxito de cualquier proceso de transformación de la administración pública y no solo de los proyectos de interoperabilidad en gobierno electrónico.

Afirman Criado, Gascó y Jiménez (2010), en este sentido, que la planificación de la implantación es un instrumento clave para hacer frente a las variables que condicionan el desarrollo de los proyectos de interoperabilidad y que los casos puntuales de éxito muestran pautas, tendencias, buenas prácticas, pero que no hay que conformarse con ellos. Los autores dan algunas pistas sobre ciertas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta en dichos procesos de planificación. Estas se refieren al aprovechamiento de contactos previos, a la identificación de servicios electrónicos comunes y de actores/instituciones clave, al trabajo en red, a la firma de acuerdos macro, a la gestión de planes micro (puesta en marcha, seguimiento y control de acciones operativas), a los procesos de formación y comunicación internos y externos, y a la definición de estrategias de gestión del cambio.

En definitiva, se pudiera afirmar que la tecnología es la parte fácil, que los verdaderos retos de la interoperabilidad son los de la cooperación intra e interadministrativa que, a su vez, son los retos de la innovación en el ámbito de lo público. La innovación, para que dé sus frutos, debe ser planificada porque el problema real en la implantación de proyectos de gobierno electrónico en general, y de interoperabilidad en particular, no es el cambio organizacional al que dan lugar, sino las transformaciones de las normas, procesos y valores asumidas por los actores como válidas para interpretar las situaciones a las que se enfrentan y que, necesariamente, deben acompañar a dicha innovación si se pretende una verdadera modernización de la administración pública (Gascó, 2002).

Por ello, solo cuando se perciba que las sofisticaciones tecnológicas no garantizan el éxito de los proyectos, cuando la academia empiece a escribir más sobre la dimensión organizacional de la

interoperabilidad, o los técnicos inviertan más tiempo en la gobernanza de los proyectos es que los beneficios de la interoperabilidad empezarán a pesar más que los desafíos que ésta impone.

#### **Notas**

- <sup>1</sup> Lógicamente, también podría hacerse aquí alusión a aquellos aspectos que obstaculizan el desarrollo del gobierno electrónico en general, tales como la ausencia de liderazgo político y técnico, la brecha digital, la falta de recursos económicos, los problemas de seguridad y privacidad o el énfasis en el grado de sofisticación tecnológico en vez de en la utilidad de la aplicación, por poner solo algunos ejemplos. Sin embargo, estas y otras barreras al impulso del gobierno electrónico ya han sido suficientemente abordadas por otros autores y, por ello, aquí interesa centrarse específicamente en aquellas relacionadas con las iniciativas de interoperabilidad.
- <sup>2</sup> Dicha unidad pertenece a la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de la Gestión Pública de la República de Argentina.
- <sup>3</sup> El proyecto ERMIS fue finalista en los European eGovernment Awards de 2009. Puede obtenerse más información al respecto en http://www.epractice.eu/en/cases/ermis.

# Bibliografía

- Comisión Europea (2004), "European Interoperability Framework for Pan-European E-Government Services (EIF)", Bruselas, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529.
- \_\_\_\_\_ (2010), "European Interoperability Framework for European Public Services (EIF): Version 2.0", Bruselas, Comisión Europea, http://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2009/11/European-Interoperability-Framework-for-European-Public-Services-draft.pdf.
- Criado, Juan Ignacio (2008), "Las relaciones intergubernamentales y las políticas de e-administración en España: un análisis institucional", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre, http://www.clad.org/siare\_isis/fulltext/0060118.pdf.
- \_\_\_\_\_ (2009), Entre sueños utópicos y visiones pesimistas: Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, Juan Ignacio; Gascó, Mila; y Jiménez, Carlos E. (2010), "Bases para una estrategia iberoamericana de interoperabilidad", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 18).
- Dirección de Recursos Informáticos (2008), *Interoperabilidad de la información para el gobierno electrónico en la administración pública*, Buenos Aires, Dirección de Recursos Informáticos. Unidad de Comunicación Institucional.
- Echebarría, Koldo (1998), "La gestión de la transversalidad", en *Revista de Servicios Personales Locales*, Nº 9, Barcelona, http://www.gijon.es/documentos/Departamentos/FMC/Proged/RECE/GTCiudad/documentos/CIF A%20RSPL%201998%20n%209%20gestion\_transversalidad%20ETXEBARRIA.pdf.
- (2001), "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre, http://www.clad.org/siare\_isis/fulltext/0042372.pdf.
- Ezz, Inas E. y Papazafeiropoulou, Anastasia (2006), "Inter-Organisational Collaboration Towards Process Integration in the Public Sector: E-Government Collaboration in Egypt", paper presented at the 39th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, January 4-7, http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/HICSS.2006.226.

- Gascó, Mila (2002), "Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico", documento presentado en el I Congreso Catalán de Gestión Pública, Asociación Catalana de Gestión Pública, Barcelona, 26 y 27 de septiembre, http://www.congres.lluert.net/comunicacions/grup3/Gasco.pdf.
- (2007), "Mejoras del servicio al ciudadano: experiencias de interoperabilidad en la administración catalana", documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- (2010), "Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico: ¿a qué se enfrenta el Chief Information Officer en el contexto latinoamericano?", documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.
- Gottschalk, Petter y Solli-Saether, Hans (2009), E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development, Hershey, Information Science Reference.
- Guijarro, Luis y Eibar, Myrian (2006), "La adopción de un marco de interoperabilidad para la administración electrónica en la Generalitat Valenciana", documento presentado en las IX Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (Tecnimap 2006), Sevilla, 30 de mayo al 2 de junio, http://www.csi.map.es/csi/tecnimap/tecnimap\_2006/02T\_PDF/la%20adopcion%20de%20un%20 marco%20de.pdf.
- Jen-Hwa Hu, Paul; Cui, Dai; y Sherwood, Alan C. (2006), "Examining Cross-Agency Collaborations in E-Government Initiatives", paper presented at the 39th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, January 4-7.
- Kaufman, Ester (2007), "Hacia un modelo de formación-acción: la experiencia de formación-acción para la Ventanilla Única de Gobierno Electrónico", documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre, http://www.clad.org/siare\_isis/fulltext/0057316.pdf.
- Lopes, Nazaré (2007), "Panorama de la interoperabilidad en Brasil", en *Boletín Electrónico del Foro de e-Gobierno OEA*, Nº 28, septiembre, http://www.educoas.org/RestrictedSites/Curso1/Newsletter-Septiembre07/Temadelmes28.html.
- Luna-Reyes, Luis; Gil-García, Ramón; y Betiny-Cruz, Cinthia (2007), "E-Mexico: Collaborative Structures in Mexican Public Administration", en *International Journal of Cases in Electronic Commerce*, Vol. 3 N° 2, pp. 54-70.
- Mora, Ramón; Moret, Lluïsa y Ezpeleta, Tomás (2006), La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Pando, Diego (2008), "Restricciones político institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina", documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre, http://www.clad.org/siare\_isis/fulltext/0060117.pdf.
- Pardo, Theresa y Burke, Brian (2008), *Improving Government Interoperability: a Capability Framework for Government Managers*, Albany, Center for Technology in Government, http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/improving\_government\_interoperability/improving\_government\_interoperability.pdf.
- Rodríguez Vázquez, Josep Lluís (2005), "Interoperabilidad entre las AA. PP.: la experiencia en Catalunya", en *Seminarios SocInfo Sociedad de la Información*, Madrid, http://www.socinfo.info/seminarios/interoperabilidad/catalunya.pdf.

- Serra, Albert (2003), *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*, Barcelona, Diputació de Barcelona (Síntesi; N° 7), http://www.diba.es/pdfs/sintesi7.pdf.
- Tesoro, José Luis (2010). "La formación del Chief Information Officer como líder de la transición informacional hacia el paradigma del gobierno abierto en Iberoamérica", documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.
- United Nations (2010), *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf.

# Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki

#### Antonia González Salcedo

#### 1. Marco teórico

El desarrollo de la democracia durante el siglo XX estuvo acompañado de una intensa discusión, iniciada al final de las dos guerras mundiales y continuada a lo largo del período de la guerra fría. Este debate se resolvió a favor de la deseabilidad de la democracia como forma de gobierno (Weber, 1999; Schmitt, 1986; Kelsen, 1929; Michels, 1949), pero a la vez, la propuesta que se tornó hegemónica al final de las dos guerras mundiales implicó la restricción de las formas de participación y de soberanía ampliadas, a favor del consenso sobre el procedimiento electoral en la formación de los gobiernos (Schumpeter, 1968).

Sin embargo, el establecimiento de este modelo democrático representativo se realizó en el contexto del Estado-nación, el cual no ha permanecido inmutable. Se ha producido en las sociedades occidentales desarrolladas un proceso de modernización que ha transformado las estructuras demográficas, económicas, políticas y culturales, y que ha generado una mayor heterogeneidad y complejidad social en nuestras sociedades, provocando diferentes dificultades en el funcionamiento de las instituciones democráticas representativas que, a menudo, se han venido considerando como síntoma de crisis de dicha forma de gobierno.

Las crisis democráticas europeas de los años sesenta han sido el centro de un interesante debate entre diversos estudiosos (Rose, 1980; Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), quienes subrayan que, a pesar de la diferente intensidad y características de las democracias europeas, lo que se observa como indicio de estas crisis es la explosión de necesidades, expectativas y demandas que se dirigen a los gobiernos por parte de los grupos y los individuos (Morlino, 1988).

Otra de las vertientes de esta crisis estaría relacionada con la faceta representativa de la democracia. En primer lugar, en las sociedades democráticas avanzadas es importante constatar la dificultad de concretar en cada coyuntura el interés general, ya que se ha producido una fragmentación de intereses y de organizaciones, provocando que haya muchos actores colectivos pero poco identificados (Nun, 2002). Por otro lado, la labor representativa de los gobiernos puede verse mermada por el hecho de que las decisiones de los gobiernos están cada vez más determinadas por las demandas que presentan grupos que defienden intereses sectoriales (Schmitter y Lehmbruch, 1979). Si la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, en los Estados democráticos los individuos han perdido opciones como actores participativos a favor de los grupos organizados.

Al margen de la crisis de las esferas de gobernabilidad y representatividad, existe otro ámbito que parece encontrarse en una situación difícil en la actualidad y que tiene que ver con la legitimidad y la efectividad del sistema político. La mayor parte de los estudios que se han realizado respecto a estos aspectos (Diamond, 1998; Nye ...[et al], 1997; Easton, 1965; Norris, 1999; Inglehart, 1998), al menos desde la década de los setenta, muestran que mientras crece el consenso básico sobre las virtudes de la democracia y su superioridad frente a otros sistemas de gobierno (legitimidad difusa), crece también el descontento sobre la eficacia de los procedimientos, los mecanismos y las instituciones establecidas para la representación de intereses y para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos (legitimidad procedimental). Junto a estas actitudes, coexiste cierta insatisfacción, indiferencia o desconfianza de los ciudadanos respecto a las principales instituciones o actores de las democracias occidentales.

En este difícil contexto democrático, creciente y repetidamente se aboga por una renovación, o profundización democrática, que acabe con el malestar del que somos testigos desde hace unos años, en las instituciones fundamentales de la democracia. En concreto, la desafección ciudadana con los

Recibido: 04-12-2010. Aceptado: 21-12-2010.

partidos políticos y las instituciones públicas ha llevado a muchos autores a plantear que la revitalización de la democracia pasa por la creación de nuevos espacios donde sea efectiva la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Barber, 1984; Pateman, 1970). La solución más repetida contra la crisis percibida de la democracia representativa es la participación ciudadana, y empezando en el ámbito más cercano al ciudadano, el gobierno local, que se proclama como el más propicio para la profundización democrática.

# Un enfoque para el análisis de la participación: los retos de la participación

Una de las definiciones más consensuadas de Participación Ciudadana se refiere al proceso de incorporación activa de los ciudadanos al sistema político, y engloba el conjunto de acciones emprendidas con la pretensión de influir en la selección de gobernantes o en las decisiones políticas que estos toman (Verba, Schlozman y Brady, 1995). No obstante, las posibilidades reales de participación que ofrecen los sistemas democráticos en la actualidad se encontrarían supeditadas a un sistema de representación y delegación en las decisiones, en el cual deciden, en gran medida, los representantes integrados en las instituciones políticas.

Por tanto, sería particularmente significativa para la participación de los ciudadanos la actitud de los políticos municipales hacia este tipo de experiencias, ya que estos se encargan del diseño y de la implementación de las políticas locales. En este sentido, la existencia de una estrategia de promoción formal de la participación dependerá de forma determinante de la voluntad política del gobierno local, de su estilo de relación con la población, de los instrumentos normativos, informativos y de cooperación que haya creado (Borja, 2000; Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006).

Entre los distintos factores que pueden determinar las estrategias participativas, se deben tener en cuenta los factores de carácter ideológico que fundamentan variadas respuestas respecto al desafío de la desafección y generan concepciones diferentes respecto al papel que debe desarrollar el ciudadano en ámbitos democráticos. Algunos de los estudios realizados respecto a esta cuestión (Vergé, 2007; Blanco y Font, 2005) han destacado que los partidos conservadores apoyan un modelo competitivo-elitista de la democracia, en el que los representantes deben conservar amplios grados de independencia, mientras que los partidos de izquierdas consideran fundamental la implicación activa del ciudadano en la toma de decisiones para mejorar la calidad del régimen democrático. En general, podría decirse que los partidos de izquierdas se muestran más comprometidos con la innovación democrática (Giddens, 1998).

La participación ciudadana en el ámbito local constituye, en el presente, un intento de regenerar el sistema, y forma parte del fenómeno de dinamismo participativo que se está haciendo patente en nuestra sociedad frente la apatía y el desinterés ciudadano. Se supone, en este sentido, que el nivel local es el ámbito adecuado para generar dinámicas de participación ciudadana por su identificación con las peculiaridades del territorio al que atiende, porque se considera que es lo suficientemente flexible para atender las demandas reales de la población, puesto que se cree que tiene más posibilidades de instaurar las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas, y por último, por su conveniencia para construir capital social y contribuir a una toma de decisiones más eficiente (Subirats, 2002; Blanco y Gomá, 2002; Sánchez, 2002; Colino, 2002).

No obstante, aunque *a priori* parezca que el ámbito local es el más idóneo para el desarrollo de estos mecanismos de participación por los motivos aludidos, son muchos los desafíos a los que debe enfrentarse este nivel a la hora de implementar dinámicas participativas.

En concreto, durante el desarrollo de prácticas de participación, podemos establecer tres grupos de desafíos (Colino y Del Pino, 2003): los relacionados con las características del gobierno local, los derivados de la implantación de las experiencias participativas, y los resultantes de los comportamientos y actitudes de los propios actores.

En primer lugar, y dado que la promoción de la participación pública es una tarea que los ayuntamientos realizan de forma voluntaria, ésta se encuentra determinada, en gran medida, por su

situación financiera, la cual es deficitaria en la mayoría de gobiernos municipales, pero especialmente en países como España, Austria, Bélgica, Portugal y Grecia, países del sur de Europa o con estructuras federales, mientras que en el lado opuesto se encontrarían países nórdicos, como Dinamarca, Suecia o Finlandia, que disponen de mayores recursos para las entidades locales <sup>2</sup> (FEMP, 2006).

Pero aparte de los problemas financieros, la participación en los gobiernos locales también puede encontrarse condicionada por las limitadas competencias locales y por la enorme influencia del resto de niveles de gobierno, de carácter incluso superior al Estado, sobre las decisiones locales. El nivel local se encuentra, a menudo, sobre-regulado por otras administraciones y desbordado por la delegación de tareas de otros niveles, en muchos casos, sin la financiación para cumplirlas.

Por otro lado, existe un segundo grupo de problemas a los que se debe hacer frente durante la implementación de las propias prácticas participativas. Se suelen señalar, en concreto, tres riesgos susceptibles de aparecer durante la instauración de los mecanismos de participación.

En primer lugar, podrían surgir complicaciones derivadas de la burocratización que caracteriza las experiencias desarrolladas a nivel local, las cuales se llevan a cabo a partir de metodologías altamente estandarizadas, provocando problemas de enlace con la realidad política y social. Por otra parte, la participación se suele someter a una reglamentación excesiva frenando cualquier indicio de espontaneidad en la participación ciudadana.

Otro de los riesgos que puede presentarse a la hora de implementar prácticas participativas estaría relacionado con la instrumentalización, es decir, con el hecho de que la participación se pueda convertir en un medio de los gobernantes locales de manipular a la ciudadanía para reforzar su poder frente al pleno, frente a la oposición o frente a su propio partido. Se trata de un problema que suele surgir ya que, fundamentalmente en el caso de España, la mayoría de las entidades asociativas son incapaces de generar sus propios recursos, lo que se traduce en una fuerte dependencia de las administraciones públicas, facilitando que la administración pueda utilizar las asociaciones, y limitando las posibilidades de que la participación se conciba como un espacio para la reivindicación y discusión.

Por último, existe el riesgo de frustración ciudadana que puede hacerse realidad si hay una falta de compensación entre los esfuerzos de los participantes para permanecer de forma activa en los mecanismos participativos, y los escasos resultados que estos producen (Smith y McDonough, 2001). Este fenómeno se produce con frecuencia, pues los procesos de participación en el ámbito local se conciben habitualmente como mecanismos de consulta, sin reconocer capacidad de influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones.

El tercero de los desafíos está relacionado con el comportamiento de los actores implicados en la participación, los cuales no se encuentran en un mismo nivel respecto a recursos y poder. Son, en concreto, los técnicos y políticos los que ostentan la capacidad decisoria respecto al modelo de participación que quieren implementar y, por lo tanto, los que definen la participación que desean tener y la dirección en la que desean avanzar. La administración tiene una importancia fundamental en el desarrollo de experiencias participativas, por tanto, sus actitudes y comportamientos hacia la participación determinarán las características y el desarrollo de ésta.

Atendiendo a las investigaciones realizadas por Klijn y Koppenjan (2000), la mayoría de los políticos locales no ven con simpatía las experiencias participativas por miedo a que recorten sus competencias representativas, o por la creencia de que las posibilidades de reelección están vinculadas a su visibilidad, y que los ciudadanos les identificarán con la solución de sus problemas cotidianos. Los técnicos, por su parte, consideran que la participación pone en tela de juicio la importancia del conocimiento experto y especializado.

Otra actitud muy habitual de los políticos hacia la participación es la percepción crítica sobre la capacidad de los ciudadanos para informarse, adoptar un punto de vista global, más allá de intereses particularistas, y atender criterios racionales para formar sus opiniones (Font, 2001; Navarro, 2002; Gadea, 2005; Niemenmaa, 2005). No se considera a los ciudadanos como actores competentes a nivel político, pues se percibe que carecen de habilidades y capacidades necesarias para tomar decisiones y

gestionar asuntos públicos.

Pero no solo los comportamientos de actores y técnicos suponen limitaciones a la participación; también es problemático el comportamiento de los ciudadanos hacia la participación, cuyo nivel de implicación en prácticas participativas es muy escaso. Los motivos de esta débil implicación ciudadana son muy variados: la excesiva burocratización de los procesos participativos, falta de conocimiento de oportunidades para participar, percepción de la falta de influencia real de los procesos de participación, imagen negativa de los políticos y funcionarios que se perciben como preocupados por intereses personales, o la creencia de que el gobierno local no puede solucionar los problemas (Colino, 2002).

Otra cuestión es que los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos, debido a que su información, interés y tiempo libre son diferentes (Parry, Moyser y Day, 1992; Kaase, 1992; Rosenstone y Hansen, 1993; Dalton, 1996). La participación de los ciudadanos es selectiva socialmente, predominando personas con estudios y profesiones superiores y los hombres de edad media entre 30 y 60 años, mientras que suelen estar débilmente representados los habitantes extranjeros, jóvenes, mujeres y los sectores con rentas más bajas.

Esta participación tan poco equilibrada se acentuaría más en modelos de participación que dan prioridad y sobrerrepresentación a los grupos organizados, que podrían no garantizar la representación de los distintos sectores sociales. Puede priorizarse por parte de los políticos la participación de unos grupos frente a otros por similitud ideológica, capacidad de movilización o de gestión (Aguiar y Navarro, 2000), pero incluso pueden no ser representativos en relación con los propios grupos a los que representan, tanto porque las asociaciones encuentran dificultades para encontrar a gente preparada como por la insuficiente democracia interna que se produce dentro de estas entidades que, a veces, no tienen ningún tipo de comunicación o interacción con sus representados. Otro problema radica en la dificultad de garantizar la capacidad de representación en un contexto de bajas tasas de asociacionismo (Font, 2001).

#### 2. Breve apunte metodológico

Este artículo muestra los principales hallazgos de un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki realizado con el fin de analizar un fenómeno singular: la participación ciudadana local de tipo institucional. Se entiende que las prácticas institucionales de participación son aquellas en las que la administración desempeña un papel relevante, bien porque la administración decide desarrollar una iniciativa, o bien porque adopta una posición de liderazgo en prácticas participativas de origen no institucional (Casquette, 1998).

Pero más allá de la descripción de los canales participativos iniciados en estas ciudades por parte de sus ayuntamientos, se pretende mostrar cuáles son los principales problemas que plantea el desarrollo de las prácticas participativas en el contexto local, y que pueden estar vinculados con las propias características del gobierno local, con el propio modelo de participación desarrollado o con las actitudes de los ciudadanos hacia la participación.

Por ello, y dado que lo que se pretende analizar aquí es la dinámica que adopta dicha participación y los desafíos que presenta, importa estudiar los casos donde hay preocupación por el fomento de la participación a raíz de la extensión en la ciudadanía de importantes sentimientos de apatía y desconfianza.

Una de las similitudes fundamentales entre Madrid y Helsinki es que ambas ciudades comparten bajos niveles de participación de los ciudadanos en las formas de implicación más tradicionales, como la pertenencia a los partidos políticos y el voto<sup>3</sup>, aspecto especialmente llamativo en el caso de la ciudad finlandesa, ubicada en el entorno de países escandinavos caracterizados por altos niveles de implicación ciudadana. Este fenómeno ha provocado en las ciudades objeto de estudio una creciente preocupación por incentivar la proximidad, la implicación de los ciudadanos en los cauces de participación formales, facilitados por las instituciones, y revitalizar así una democracia representativa que podría encontrarse en crisis.

Para ello, ambas ciudades están llevando a cabo labores de promoción de la participación ciudadana, creando formas participativas organizadas y estables<sup>4</sup>, como es el caso de Madrid, o menos estructuradas, a partir de diferentes proyectos, sobre todo en materia de urbanismo y medio ambiente, como es el caso de Helsinki. ¿Contribuirán las prácticas participativas desarrolladas en estas ciudades a la reducción de los sentimientos de desafección presentes entre sus ciudadanos?

Para analizar de qué forma se está desarrollando la participación en las ciudades de referencia y los problemas que presenta, se realiza, en primer lugar, un análisis de fuentes secundarias, como archivos documentales institucionales, periódicos, bibliografía específica y datos estadísticos; dichas fuentes permiten establecer un mapa de la oferta participativa institucional en cada una de las ciudades.

En segundo lugar, para conocer las dificultades que plantea el desarrollo de prácticas participativas en estas ciudades se ha recurrido a fuentes primarias, que consisten en entrevistas a representantes políticos y a empleados y funcionarios públicos implicados en el desarrollo de la participación ciudadana en sus respectivas ciudades.

La técnica utilizada para recabar las opiniones de los políticos y empleados públicos ha sido la entrevista semiestructurada, en la cual el entrevistador dispone de un guión que recoge los temas que debe tratar a lo largo de la entrevista; sin embargo, el orden en el que se abordan los temas y el modo de formular las preguntas dependen de la libre decisión y valoración del entrevistador, según se crea oportuno o conveniente<sup>5</sup>.

El guión de la entrevista incluía las siguientes cuestiones: percepciones sobre la situación de la participación ciudadana en su ciudad; el papel desempeñado en el entramado participativo; los problemas planteados durante el desarrollo de prácticas participativas; y el futuro de las experiencias participativas en su ciudad.

En total se han realizado 40 entrevistas en profundidad, 20 a políticos representantes de los principales partidos en los ayuntamientos de Madrid y Helsinki, y 20 a técnicos (funcionarios / no funcionarios) de estas ciudades. Todos ellos se encontraban vinculados en el momento de la realización de las entrevistas (verano-otoño 2008) con el desarrollo de prácticas participativas en sus ciudades.

Tabla 1 Entrevistas realizadas

Helsinki	
Muestra políticos	Muestra técnicos y empleados públicos
	3 Coordinadores de participación concejalía de Planificación.
	Coordinador de participación concejalía Personas Mayores.
4 Concejales Coalición Nacional.	2 Expertos en participación y nuevas tecnologías.
4 Concejales Socialdemócratas.	Investigador sobre urbanismo.
2 Concejales de la Liga Verde.	Jefe del gabinete de comunicación.
	Director del Proyecto Participativo "Voz de la Juventud".
	Director del Proyecto Agenda 21.
Madrid	
Muestra políticos	Muestra técnicos y empleados públicos
4 Concejales Partido Popular. 4 Concejales Partido Socialista. 2 Concejales de Izquierda Unida.	Director General de Participación Ciudadana.
	Subdirector del Área de Participación Ciudadana.
	Jefe de Departamento Agenda 21.
	Adjunto de Departamento Agenda 21.
	Jefe de Servicio Fomento del Asociacionismo.
	Adjunto de Servicio Fomento del Asociacionismo.
	Jefe de Servicio de gestión presupuestaria participada.
	3 Expertos contratados para la elaboración de Agenda 21.

Fuente: elaboración propia.

## 3. El modelo participativo de la ciudad de Madrid

# 3.1 Canales para la participación

En primer lugar, los ciudadanos de Madrid pueden participar de forma indirecta en su ciudad a través de la selección de sus representantes en los comicios municipales, los cuales se encuentran regulados en el título III de la LOREG<sup>6</sup>.

En relación con los resultados de las elecciones, el Partido Popular (PP) ha conseguido mayoría de votos en todos los comicios en los que ha participado en Madrid, obteniendo en 2007 sus mejores resultados (34 concejales). El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), por su parte, logró la victoria en las elecciones de 1983 y 1987<sup>7</sup>; desde entonces se ha mantenido con una representación cercana a los 20 concejales en las últimas elecciones celebradas. En el año 2007, no obstante, no superó la cifra de 18 representantes. Finalmente, Izquierda Unida (IU) ha permanecido, desde su aparición en las elecciones de 1987, como el tercer partido con representación de la ciudad<sup>8</sup>; en ningún caso ha superado los nueve concejales, y en los últimos comicios municipales solo ha logrado cinco representantes.

El índice de participación se ha mantenido oscilante entre el 59% y el 70%; las elecciones menos participativas tuvieron lugar en 1991 (59%), mientras que las elecciones con mayor nivel de votantes se celebraron en la convocatoria siguiente, en 1995 (71%). Las últimas elecciones han mostrado un nivel muy moderado de participación: solo el 65% de los madrileños han decidido ir a las urnas en los comicios municipales de 2007.

Al margen de la participación electoral existen otras formas de participación en Madrid implementadas por el mismo gobierno de la ciudad. Se profundiza en estos mecanismos participativos para establecer un mapa aproximado de los que se están desarrollando en Madrid.

La participación ciudadana en esta capital se encuadra dentro del Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en 2004<sup>9</sup>, con el cual se pretende construir un marco jurídico que permita una participación efectiva de los ciudadanos y la ampliación de una cultura para la participación ciudadana que amplíe la visión y la intervención de la ciudadanía, fortaleciendo así su poder en el sistema democrático.

Este Reglamento de Participación Ciudadana estructura el modelo participativo de la ciudad de Madrid a partir de tres órganos: Consejos territoriales de los distritos, Consejos sectoriales y el Consejo director de la ciudad.

Para el desarrollo de las prácticas participativas, fundamentadas en el Reglamento, se creó en Madrid, en noviembre de 2004, un Área delegada de Participación Ciudadana dentro del Área de Economía y Empleo. Para el funcionamiento de esta Área se recoge dentro de los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid, para el año 2009, una partida de gastos que asciende a € 4.260.438, que en relación con el presupuesto total de la ciudad (€ 5.505.687.681) supone un 0,80%.

Al margen de la participación en órganos permanentes, se han llevado a cabo en Madrid otros procesos participativos, como las consultas ciudadanas o encuestas de opinión. A través de estos instrumentos directos de participación, los vecinos pueden dar voz a sus intereses en la formulación y propuesta de políticas municipales: equipamientos y servicios municipales, planes de acción de los distritos, etc.

La media de participación en estas consultas ha sido aproximadamente del 2,6% de los ciudadanos censados en los distritos, siendo Barajas el distrito en el que la consulta fue más participativa, logrando que aproximadamente un 6% de sus ciudadanos mostraran su opinión a partir de este mecanismo<sup>10</sup>.

Por otro lado, la participación de los ciudadanos madrileños también ha estado presente en los procesos de Agenda 21<sup>11</sup>. En cada uno de los distritos se ha constituido una Comisión Permanente de Agenda 21, compuesta por ocho miembros del Consejo Territorial, cuyo cometido es, a partir del apoyo técnico de la Dirección General de Sostenibilidad, la elaboración y seguimiento del Plan de Acción.

Como resultado de los trabajos de la Comisión se ha elaborado un documento base que se ha sometido a consulta pública en cada uno de los distritos. Los cuestionarios han estado disponibles en la Junta y en otros equipamientos municipales del Distrito y en la página web de Agenda 21, desde la cual se ha podido rellenar el cuestionario por vía electrónica.

No obstante, los niveles de participación en estas consultas han sido muy bajos oscilando entre el 0,2% y el 1,2% de la población de los distritos, siendo Fuencarral el distrito menos participativo, y el más participativo, Barajas.

En relación con las prácticas participativas desarrolladas en Madrid, a partir del Ayuntamiento de la ciudad, es también importante hacer referencia a los Planes Especiales de Inversión. Ellos son programas de intervención territorial que, desde la participación activa de los ciudadanos en todas las fases del proceso, tienen por objeto desarrollar actuaciones (dotaciones, equipamientos, infraestructuras, programas sociales, etc.) en aquellos distritos que las precisen, con los objetivos de alcanzar la convergencia y la cohesión territorial y social de la ciudad.

# 3.2 Los retos de la participación ciudadana en Madrid: percepciones de los políticos y técnicos locales

#### Problemas estructurales

Entre los políticos entrevistados en la ciudad de Madrid existe una preocupación evidente por la excesiva carga de trabajo y horas extraordinarias que les ha supuesto la implementación de prácticas participativas en su ciudad. La propia asistencia a los Consejos Territoriales implica un importante incremento en el volumen de trabajo de los políticos que, en su opinión, no se ve recompensado ni muchas veces reconocido.

Desde su punto de vista, la participación se integra como una nueva función de los políticos que deben añadir a una agenda que ya está completa de antemano.

Pero al margen de los problemas de sobrecarga de trabajo, los políticos pertenecientes al Partido Socialista e Izquierda Unida, así como los técnicos contratados por el Ayuntamiento de Madrid para apoyar el desarrollo de prácticas participativas de manera eventual<sup>12</sup>, han considerado relevantes las dificultades financieras que atraviesan las experiencias de participación ciudadana, las cuales se llevan a cabo de forma muy limitada en tiempo, y con recursos humanos y económicos insuficientes.

De igual forma, este mismo grupo, compuesto por políticos de los partidos en la oposición y por los que se han denominado técnicos "ajenos", ha expresado que la participación puede encontrarse condicionada por las limitadas competencias de las administraciones locales. Pero desde su punto de vista, una limitación fundamental para la participación de los ciudadanos no radicaría solamente en las reducidas competencias del ayuntamiento frente al resto de los niveles de gobierno, sino en las escasas competencias de las juntas municipales que, como recoge el Reglamento, deberían ser el instrumento idóneo para la participación vecinal. Esta falta de competencias impediría que las propuestas que surgen a partir de los mecanismos de participación puedan hacerse realidad: "La falta de competencias de las juntas municipales provoca que las propuestas que emanan de los Consejos Territoriales, fruto de las opiniones ciudadanas, no puedan llevarse a cabo de forma directa, sino que deben aprobarse en el pleno donde quedan a la merced del partido que gobierna" (entrevistado 3. Partido Socialista / Hombre).

Ante esta situación, reivindican una mayor descentralización de las juntas, incrementando sus cotas competenciales y sus recursos financieros para de esta forma desarrollar proyectos e iniciativas que realmente preocupan a los habitantes de los barrios de Madrid.

# Reglamentación de la participación

En el caso de Madrid, la participación en el ámbito local se ha iniciado con la redacción de un reglamento en el que se detallan las técnicas de participación, estableciendo, por tanto, las formas en

que los ciudadanos pueden hacer llegar su voz a las autoridades. No obstante, parece que el hecho de que la participación deba ceñirse a lo establecido en el reglamento supone un importante problema para los ciudadanos, según han manifestado los representantes del grupo popular y los técnicos del Área de participación del Ayuntamiento<sup>13</sup>: "Los ciudadanos quieren saltarse formalidades y no se ciñen al reglamento, hay un número concreto de propuestas a presentar y hay que solicitar la intervención con antelación. Hay un cauce regulado que está hecho para ser cumplido" (entrevistado 4. Partido Popular / Hombre).

Desde este punto de vista, puede parecer que el problema viene provocado por los ciudadanos que no se adaptan al procedimiento establecido, sin embargo, los representantes del PSOE e IU, así como los técnicos "ajenos", consideran que la causa de esta problemática no radica en unos ciudadanos a quienes les cuesta adaptarse a las normas, sino en el excesivo "encorsetamiento" formal de la participación, que frena los deseos de participación de los ciudadanos y elimina cualquier oportunidad de participación espontánea por parte de la ciudadanía.

# Instrumentalización y concepción de la participación como un espacio no reivindicativo

Otro de los problemas que pueden surgir durante la implementación de las experiencias de participación, es que éstas se pueden convertir en un medio que los gobernantes locales usan para manipular a la ciudadanía. Este fenómeno puede producirse si las asociaciones, principales actores de los órganos de la participación en Madrid, dependen de la financiación pública para llevar a cabo sus actividades e incluso para poder seguir existiendo.

Se trata de una cuestión destacada por los entrevistados de IU y por los técnicos "ajenos", que consideran que el riesgo de manipulación es palpable en el caso de Madrid. Desde su punto de vista, las asociaciones se utilizarían de manera instrumental en beneficio del partido que está en el gobierno, ya que para poder acceder a subvenciones deben apoyar las decisiones del partido mayoritario, si no, pueden correr el riesgo de quedarse fuera de la red de recursos y servicios establecidos para las asociaciones.

De igual forma, los políticos de IU y los técnicos "ajenos" al Ayuntamiento han destacado el riesgo de que la situación dependiente de las asociaciones respecto a la administración limite las posibilidades de convertir la participación en un espacio para la reivindicación y la discusión. La participación basada en la dependencia parece estar limitando la dimensión política de las entidades; se estaría desvaneciendo su papel reivindicativo ante la existencia de una autocensura respecto a las reivindicaciones que puedan incomodar a la administración por miedo a perder acceso a recursos.

Consideran, a su vez, que la escasa independencia de las entidades puede promover una serie de prácticas en las que los propios participantes no responden a sus intereses, ni promueven sus valores originarios, sino que funcionan para responder a las demandas de la administración financiadora, viéndose amenazada su identidad y su capacidad innovadora.

Una de sus apuestas para incrementar el protagonismo y el rol reivindicativo de las asociaciones durante la participación consiste en la limitación de la presencia de los partidos políticos en los Consejos territoriales, así como la elección directa por los vecinos y vecinas de los concejales o concejalas presidentes de los mismos, auténticos líderes del entramado participativo, y elegidos por los partidos políticos en la actualidad.

## Falta de capacidad del ciudadano para participar

Respecto a la capacidad de los ciudadanos para implicarse en mecanismos de participación, todos los entrevistados, sin excepción, han considerado que los ciudadanos carecen de habilidades y capacidades necesarias para decidir asuntos públicos. En primer lugar, por su falta de interés sobre cuestiones políticas, lo que les impide disfrutar de información suficiente para poder presentar propuestas razonablemente pensadas y, en segundo lugar, porque son muy individualistas, incapaces de decidir teniendo en cuenta el interés común y dejando a un lado intereses particulares.

Este temor justifica, según los representantes del partido en el gobierno y los técnicos funcionarios del Ayuntamiento, que la participación se mantenga en niveles de consulta, porque no consideran adecuado avanzar hacia formas de participación que permitan la implicación activa de unos ciudadanos no capacitados. Desde su punto de vista, los ciudadanos no son considerados como actores políticos válidos por el excesivo egoísmo que guía sus pretensiones: "Los ciudadanos esperan que se resuelvan sus problemas puntuales; que se pueda aparcar de forma gratuita en su calle, que les cierren el local de abajo, pero no tienen un concepto global de necesidades de la ciudad, solo les preocupan las cosas próximas" (entrevistado 11. Mujer).

La falta de capacidad y habilidades de los ciudadanos para participar también es destacada por los técnicos "ajenos" y por los representantes de IU y el PSOE, pero no consideran que a raíz de este problema se deba limitar la participación ciudadana a niveles de consulta. A este grupo de entrevistados les parece adecuado avanzar hacia la implementación de procesos de participación de carácter codecisorios, aunque haya que superar, poco a poco, las deficiencias culturales y educativas que existen en la población, a partir de estrategias educativas adecuadas que fomenten el deseo del bien común entre los ciudadanos.

#### Escasa participación

Desde otro punto de vista, teniendo en cuenta el comportamiento de los ciudadanos, el principal problema que se plantea es el escaso grado de compromiso de los vecinos en los mecanismos participativos, tanto de ciudadanos a título individual como de grupos organizados, considerados como los auténticos interlocutores en las prácticas de participación<sup>14</sup>.

Pero las causas que podrían explicar el déficit participativo de los ciudadanos son muy diferentes entre los entrevistados. Para los representantes del Partido Popular y los técnicos del Ayuntamiento, los ciudadanos no participan porque no quieren, porque no les interesan las cuestiones públicas, porque no tienen tiempo, o porque no tienen costumbre. Sin embargo, los concejales del PSOE e IU y los técnicos "ajenos" superan la perspectiva del comportamiento ciudadano (aunque también citan problemas relacionados con la falta de tiempo e interés), y consideran que la razón básica para explicar los bajos niveles de participación proviene de las limitaciones del modelo participativo, de carácter meramente consultivo y con escasos niveles de compromiso de los representantes respecto a las propuestas ciudadanas.

Este modelo de participación generaría sentimientos de frustración entre los ciudadanos ante los escasos resultados visibles de sus aportaciones en las experiencias participativas. Además, la frustración que puede surgir si las opiniones de los ciudadanos no se ven reflejadas en la toma de decisiones final, puede provocar que los ciudadanos no se sientan motivados para implicarse en este tipo de procesos.

Si las prácticas participativas, que conllevan significativos esfuerzos para los ciudadanos, no tienen reflejo en las actuaciones posteriores, se produciría una importante falta de credibilidad de los vecinos hacia los órganos de participación, haciéndose cada vez más comunes los sentimientos de desencanto y desinterés hacia las posibilidades participativas que ofrece la administración: "Si los ciudadanos son considerados como meros receptores de información, si son llamados a consulta no para tenerlos en cuenta y para implicarlos en la toma de decisiones, sino solo para cumplir un trámite, los ciudadanos dejarán de participar. Es lo que está sucediendo en la actualidad, que multitud de asociaciones están abandonando la participación en los Consejos porque no ven sus esfuerzos compensados" (entrevistado 3. Partido Socialista / Hombre).

Para disminuir los niveles de frustración y el escaso involucramiento ciudadano en los procesos participativos, los técnicos "ajenos" consideran fundamental el ejercicio de devolución de resultados después de la realización de propuestas, en el cual la administración establezca el tipo de medidas que llevarán a cabo a mediano/largo plazo y cuáles son las motivaciones para implementar o no sus propuestas.

Por otro lado, los representantes de IU y los técnicos "ajenos" han afirmado que existe falta de información a la ciudadanía con respecto a la puesta en marcha de los consejos, el funcionamiento de los mismos, sus normas y posibilidades de participación. En su opinión, las reuniones del Consejo Territorial deberían ser abiertas a todos los vecinos y divulgadas ampliamente a través de los medios de comunicación.

## Desigualdad

La mayor parte de los estudios empíricos realizados sobre la participación política subrayan la existencia de una serie de variables socioeconómicas que pueden influir en la capacidad de los individuos para acceder a la información necesaria, y para disfrutar de las habilidades mínimas requeridas para participar en los asuntos públicos. En este caso se percibe una importante influencia de este tipo de variables.

En relación con el comportamiento de los ciudadanos ante la participación, todos los entrevistados han destacado que los que participan son siempre los mismos, generalmente hombres de mediana edad, con estudios superiores y con un nivel medio-alto de renta, mientras que suelen encontrarse infrarrepresentados jóvenes, desempleados y emigrantes. Además, la mayoría de los participantes representan a asociaciones, tal y como pretende el modelo participativo recogido en el Reglamento, el cual potencia la participación de los grupos organizados en los órganos permanentes de participación.

Se han concebido las asociaciones como interlocutores válidos de intereses, necesidades y demandas de la población, a la vez que el ciudadano directo desempeña un papel muy secundario en la labor participativa.

Ante esta situación, como han afirmado varios representantes del PSOE e IU, así como los técnicos "ajenos", el ciudadano individual queda totalmente marginado, teniendo que implicarse en asociaciones si desea formar parte de los órganos de participación; este carácter definitorio del sistema participativo es considerado uno de los principales defectos de éste y un desafío que debe ser superado: "El modelo de participación de la ciudad de Madrid se encauza a partir de los grupos organizados en detrimento del ciudadano individual, que solo podrá formar parte del Consejo Territorial, el órgano de participación por excelencia, si es elegido a través de un sorteo. No puede ser que un ciudadano motivado en participar no pueda hacerlo si no es través de una asociación" (entrevistado 6. Partido Socialista / Mujer).

Sin embargo, para los entrevistados del Partido Popular y los funcionarios del Ayuntamiento, la participación de las organizaciones les parece la forma más idónea de recabar la participación ciudadana, ya que consideran que las asociaciones se encuentran mejor capacitadas para implicarse en mecanismos de participación: "Tampoco es necesario que participen todos los ciudadanos, para eso están las asociaciones que están más organizadas y más acostumbradas a trabajar con políticos" (entrevistado 4. Partido Popular / Hombre). "Es mejor trabajar con las asociaciones que ya saben lo que hay, cómo va el proceso, y se puede tratar con ellas" (entrevistado 5. Partido Popular / Hombre).

#### Representatividad

El modelo de participación mediatizado por las asociaciones dotaría al sistema de mayor representatividad, ya que ofrece oportunidades para que sectores con menos ingresos o personas con menor capacidad puedan incidir en los procesos de toma de decisiones. Pero parece que esta pretensión se encuentra frustrada, según los entrevistados de IU, por la propia selección de las asociaciones participantes por parte de los políticos que lideran los procesos participativos, en este caso del Partido Popular, y que privilegian la participación de asociaciones más afines ideológicamente y con más capacidad para recoger y distribuir información y recursos.

Dada la primacía de grupos organizados frente a individuos y la diferencia de oportunidades de

participación entre los propios grupos, el modelo de participación de base asociativa muestra importantes limitaciones en cuestiones de representatividad.

"Hay asociaciones, muchas de ellas de vecinos, que pertenecen a los Consejos territoriales y se quejan de que los presidentes de los diferentes consejos, concejales del PP, no los invitan a las reuniones. Ya es casualidad que siempre se les olviden los mismos..." (entrevistado 7. Izquierda Unida / Mujer).

Los entrevistados del grupo popular, por su parte, también detectan problemas de representatividad en el modelo, pero consideran que las culpables serían las propias asociaciones que no tendrían respaldo de los grupos sociales a los que dicen representar, ni se preocuparían de informarlos sobre las medidas que se deciden implementar en los procesos de participación: "Se nota que muchas asociaciones que se llaman representativas no tienen a nadie detrás, porque al llevar a cabo una decisión que la asociación ha aceptado, los vecinos se nos echan encima" (entrevistado 9. Partido Popular / Mujer).

Parece ser que es habitual en la ciudad de Madrid encontrar asociaciones que no prevén ningún tipo de espacio de comunicación ni interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto al grupo social al que pretenden representar, careciendo de su capacidad representativa para participar en los Consejos territoriales.

## 4. El modelo participativo de la ciudad de Helsinki

### 4.1 Canales para la participación

En primer lugar, los ciudadanos de Helsinki pueden influir en la toma de decisiones de su ciudad a través del voto. Sus concejales son elegidos en elecciones directas y proporcionales celebradas cada cuatro años, según las directrices establecidas en el Acta de Gobierno Local (1995/365).

En Helsinki, el partido conservador Coalición Nacional ha sido el partido más importante en las elecciones locales, siendo los socialdemócratas el segundo partido. Pero en el año 2000, la Liga Verde, que obtiene en Helsinki los mejores resultados nacionales, ganó la posición del segundo partido más votado, hecho que volvió a repetirse en las últimas elecciones locales celebradas en octubre de 2008. En la actualidad, estos tres grandes partidos disfrutan del 75% de los escaños locales.

Respecto al nivel de participación en las elecciones municipales de Helsinki, éste se mantuvo en proporciones particularmente altas durante las elecciones de la década de 1970, con una participación superior al 70% de ciudadanos; no obstante, esta cifra ha decrecido progresivamente durante los ochenta y ha seguido descendiendo en las últimas elecciones cuando apenas se ha logrado una participación del 57%. Aunque las elecciones municipales son poco participativas en todo el país, Helsinki es la ciudad con un mayor nivel de abstención (Bäcklund, 2007).

Además de elegir a sus representantes en las elecciones municipales, los ciudadanos de Helsinki pueden participar en la toma de decisiones de diferentes formas. Se profundiza en las oportunidades de participación que les ofrecen sus propios gobernantes y que vienen recogidas en el Acta de Gobierno Local (1995). En primer lugar, los ciudadanos de Helsinki tienen el derecho de presentar iniciativas a las autoridades municipales en materias relacionadas con el ámbito de su competencia; pueden participar en Discusiones Públicas, en las que interactúan decisores públicos y ciudadanos; desde el gobierno de Helsinki, también se organizan "Escuchas Públicas" para saber las opiniones de los ciudadanos, ONG y otros grupos cívicos antes de tomar una decisión; de igual manera, se pueden contactar de forma directa con sus representantes a través de su e-mail o incluso su teléfono.

En Helsinki no existe ninguna concejalía o área encargada de organizar la participación, como sucede en el caso de Madrid, por lo que los distintos comités que componen la estructura orgánica del Ayuntamiento llevan a cabo sus propias experiencias participativas, aunque son los comités de Planificación, Medio Ambiente y Juventud los que han desarrollado, hasta el momento, los proyectos

de participación más importantes de la ciudad. No obstante, se trata de proyectos llevados a cabo a partir del presupuesto dedicado a otras áreas, ya que no hay ninguna partida presupuestaria asignada a personal dedicado a la participación o a tareas de esta índole. En Helsinki tampoco se ha elaborado un reglamento que sirva de normativa de referencia a tener en cuenta a la hora de canalizar la participación de los ciudadanos (Niemenmaa, 2005; Pekola-Sjöblom y Sjöblom, 2004).

El Comité de Planificación regula las construcciones que se llevan a cabo en la ciudad, pero también es de su cometido el transporte público y el tráfico. Existe un Plan Local de Urbanización para toda la ciudad, a llevar a cabo en un período de diez años, que incluye pequeños planes para nuevas zonas de la ciudad o áreas que necesitan ser renovadas; en estos planes a menor escala se utilizan varios mecanismos para recabar la opinión de los ciudadanos.

En la recogida de propuestas ciudadanas desempeña un papel fundamental el espacio físico de encuentro del Comité de Planificación, la oficina Laituri, que cuenta también con una página web. A través de este espacio los ciudadanos pueden informarse sobre los proyectos que van a implementarse en diferentes áreas<sup>15</sup>, y pueden dar su opinión al respecto en los mostradores, a partir de los cuestionarios de recogida de opiniones ciudadanas, o pueden hacerlo de igual forma en la página web (www.laituri.net).

A pesar de que son elevadas las visitas a la oficina, unas 15.000 en 2008, no son muchas las propuestas que se realizan a los Planes de Urbanización: en ningún caso se han recibido más de 200 aportaciones; generalmente proceden de personas residentes en los distritos susceptibles de ser reformados. A través de este procedimiento de consulta, los ciudadanos pueden solicitar la construcción de más viviendas, de más equipamientos deportivos, de guarderías, mejores mantenimientos de zonas verdes, etc.

En la última consulta realizada sobre el futuro del distrito de Tuomarinkylan, en octubre de 2009, se han recibido 74 propuestas, lo que supondría aproximadamente un 7% de la población del distrito, que apenas posee 1.000 habitantes.

Por otro lado, al margen de la participación en Laituri, los coordinadores de participación del Comité, antes y durante el diseño de un plan urbano, celebran "Discusiones Públicas" a las que son invitadas todas las personas que puedan encontrarse interesadas. En estas reuniones públicas, a las que asisten los ciudadanos y los coordinadores de participación del área, se discute sobre cualquier tema que preocupe a los ciudadanos. Las convocatorias a los eventos de Discusión Pública se realizan a través del periódico del barrio y otros medios locales; aunque la participación de los ciudadanos en estas discusiones no suele ser muy amplia, acuden aproximadamente entre 50 y 80 personas.

Por otra parte, desde el Departamento de Medio Ambiente se ha desarrollado una de las experiencias participativas más importantes de la ciudad, la Agenda 21 Local de Helsinki. El Plan de Acción Sostenible fue aprobado por el Consejo de la Ciudad en junio de 2002, y durante todo el proceso de elaboración se logró la participación de unos 4.000 vecinos. El Plan de Acción Medioambiental se ha visto continuado a través del Nuevo Programa Medioambiental de Ecología Sostenible, aprobado por el Consejo de la Ciudad en mayo de 2005.

Otro de los importantes proyectos de participación llevado a cabo en Helsinki es la "Voz de la Juventud", organizado por el Comité de Juventud en colaboración con el Comité de Educación. El principal objetivo de este proyecto es que se escuchen las necesidades de los niños y los jóvenes; para ello se han desarrollado cuatro estructuras fundamentales para la participación: las Juntas de Estudiantes, los Encuentros con el Alcalde, los Centros Juveniles y los Foros Abiertos<sup>16</sup>.

Como indica su nombre, los Foros Abiertos se abren a todos los jóvenes entre 13 y 17 años; es preciso registrarse previamente, trámite que suele realizarse a partir de los centros educativos o juveniles, y la asistencia a los foros va acompañada de una importante labor de preparación y análisis posterior sobre lo acontecido en los foros. En 2008 fueron 320 los jóvenes participantes (Autio, 2007).

El objetivo último de estos foros es que sus conclusiones tengan relevancia e impacto en la vida de los jóvenes de Helsinki, por eso los textos y propuestas de estas reuniones se envían a los comités de

Educación y Juventud y al Consejo de la Ciudad.

Al margen de los proyectos desarrollados en las áreas de Planificación, Medio Ambiente y Juventud, existe una experiencia participativa en Helsinki en la que están presentes varios departamentos: el Proyecto "Vecindario de Helsinki" (*Helsigin Lahioprojekti*), creado por la Junta Ejecutiva para prevenir las diferencias entre los barrios de Helsinki. Es un proyecto en el que colaboran varios comités de la ciudad: Planificación, Asuntos Económicos, Asuntos Públicos, Construcciones y Servicios Sociales. Las metas del proyecto para el período 2005-2007 consistieron en mejorar la imagen de las zonas más deterioradas de los barrios; mejorar la calidad medioambiental; mejorar la seguridad; y, por supuesto, incrementar la implicación de los ciudadanos, considerada como un recurso fundamental para el desarrollo de sus comunidades (Bäcklund y Schuman, 2005). En uno de los barrios que formaban parte del proyecto, Kontula, se ha establecido un centro como lugar de encuentro para los vecinos, en el que durante los años 2005-2007 se realizaron 90 encuentros de vecinos en el entorno del proyecto, y 80 encuentros de vecinos y autoridades.

# 4.2 Los retos de la participación ciudadana en Helsinki: percepciones de los políticos y técnicos locales

#### Problemas estructurales

De forma unánime, los entrevistados de Helsinki han hecho referencia a las dificultades financieras y de personal que pueden atravesar las corporaciones locales para implementar políticas de participación. A pesar de que los municipios de los países nórdicos disponen de mayor capacidad de actuación que los de otros países de la Unión Europea como España, las personas implicadas en las dinámicas participativas de esta ciudad reconocen un déficit presupuestario muy importante para el desarrollo de proyectos participativos, que normalmente suelen llevarse a cabo con presupuesto destinado a otras partidas como urbanismo y educación. No existe una partida concreta para la realización de experiencias participativas, por lo que este tipo de procesos adquiere un carácter secundario dentro de proyectos desarrollados en otros ámbitos de atención municipal.

Respecto al personal encargado de desarrollar proyectos participativos, existen muy pocos puestos dedicados en exclusiva a estas funciones, y los políticos y técnicos reconocen estar muy ocupados en otras cuestiones, por lo que apenas pueden dedicar tiempo a los proyectos de participación.

Pero al margen de las problemas financieros y de personal que atraviesan las estructuras locales, los políticos y técnicos de esta ciudad han reconocido que la participación a nivel local se encuentra condicionada por las limitadas competencias locales, y por la enorme influencia del resto de los niveles de gobierno, estatal y supraestatal, en sus decisiones. En el caso de Helsinki, los entrevistados se quejan, sobre todo, de la enorme influencia de la Unión Europea en la vida de su ciudad, limitando las decisiones de los gobernantes locales y las propias posibilidades ciudadanas de ejercer influencia.

Los representantes políticos y los técnicos del ayuntamiento consideran que la pertenencia a la Unión Europea ha reducido la capacidad de influir sobre las políticas de sus comunidades, dependiendo gran parte de las decisiones que pueden condicionar la vida de sus ciudadanos de las opiniones de políticos de otros países. En su parecer, la faceta representativa de la democracia podría encontrarse dañada durante los procesos de integración, contribuyendo a incrementarse la distancia que separa a gobernantes y gobernados.

#### Falta de reglamentación de la participación

En el caso de Helsinki, y especialmente desde el punto de vista de los técnicos implicados en procesos participativos, uno de los principales obstáculos para la participación ciudadana en Helsinki procede de la inexistencia de una estrategia participativa transversal que alcance a todas las áreas de gobierno: "En un proyecto participativo para jóvenes, es muy difícil no tocar temas de salud o transporte y, sin

embargo, no podemos entrar en estos temas sin desarrollar acuerdos previos con los comités correspondientes, y los acuerdos son difíciles de alcanzar porque los comités son muy independientes" (entrevistado 31. Mujer).

Por tanto, aunque en Helsinki no exista un reglamento que pueda reducir la espontaneidad de los ciudadanos a la hora de participar, como en el caso de Madrid, el sistema participativo existente, carente de estructuras permanentes para la participación, imposibilita, según los técnicos de la ciudad, el desarrollo de una auténtica estrategia participativa a todos los niveles, incentivando la arbitrariedad y la dependencia de los procesos participativos de la voluntad de la administración.

Los técnicos entrevistados reclaman estructuras permanentes de participación para desarrollar una auténtica cultura y hábito de participación entre los ciudadanos. Consideran positivos los foros y escuchas como eventos puntuales en la participación, pero dentro de procesos más amplios y estables.

En Helsinki, la participación no se desarrolla a partir de un reglamento que recoge los procedimientos de intervención ciudadana, pero el hecho de que no exista un procedimiento estandarizado no evita que surjan problemas de falta de flexibilidad y cercanía al ciudadano.

## Concepción de la participación como un espacio no reivindicativo

En Helsinki, los procesos de participación que emanan del Ayuntamiento son mayoritariamente iniciados por los gobernantes, por lo que los ciudadanos son claramente guiados por las autoridades locales durante la participación. En las escuchas o en los foros de participación son los políticos los que predeterminan las materias y los servicios sobre los que se puede opinar. Pero parece que los políticos no solo deciden el contenido de la participación, sino también la forma en la que se debe participar, adoptando actitudes conciliadoras y no conflictivas. Se trata de un hecho criticado ampliamente por los representantes del partido de los Verdes y por los técnicos implicados en prácticas de participación en Helsinki: "Se espera que el tono en la participación sea agradable y educado, disminuyendo la posibilidad de que los ciudadanos puedan utilizar las prácticas de participación para contestar y desafiar relaciones de dominación. En ningún caso se contempla la participación como ámbito para la reivindicación" (entrevistado 33. Hombre).

Este tipo de participación, excesivamente guiada y estructurada por parte de la administración, puede dar lugar a la consideración de los ámbitos participativos como espacios de la administración y no de la sociedad civil. De esta forma, podría limitarse la participación en los procesos institucionales, generados por los ayuntamientos, mientras se incrementa la vinculación de los ciudadanos con formas de expresión más abiertas e informales, representadas por diversos movimientos sociales como el Movimiento Okupa o Greenpeace, de gran calado en países como Finlandia.

#### Falta de capacidad del ciudadano para participar

En relación con el comportamiento de los políticos y técnicos ante la participación, es destacable una falta de reconocimiento generalizada de éstos respecto al papel que el ciudadano puede desempeñar como actor político; se le percibe como demasiado individualista e incapaz de preocuparse por cuestiones comunes: "En los proyectos de planificación no quieren que los sin techo sean realojados en su zona o que en ella vivan inmigrantes, solo quieren lo mejor para ellos" (entrevistado 25. Coalición Nacional / Hombre).

Tal vez sea ésta la razón que provoca que en los procesos de participación en la ciudad finlandesa no se considere relevantes las opiniones que proporcionan los ciudadanos residentes. La información que parece determinar la toma de decisiones procedería del conocimiento de profesionales expertos en las áreas para las que se recaba la participación ciudadana: "Las visiones de los habitantes permanecen en apéndices separados en los documentos de planificación, mientras que las experiencias de planificación se apoyan en el conocimiento que se considera experto" (entrevistado 36. Mujer).

No obstante, a pesar de la extendida percepción negativa del ciudadano como actor político, muchos de los técnicos de Helsinki, así como concejales del Partido Socialdemócrata y de los Verdes,

reivindican la importancia de desarrollar una labor educadora de la ciudadanía incentivando la preocupación genérica por lo que sucede al conjunto de su comunidad, y no solo a sí mismo. En todo caso, les parecen fundamentales las ideas que pueden aportar los ciudadanos afectados de forma directa por cualquier situación o problema, y que, sin ser expertos en gestión, sí lo son por la propia experiencia de vivir en sus comunidades.

## Escasa participación

La primera de las causas que parece justificar la escasa participación sería la falta de tiempo y la dificultad para conciliar la vida familiar y laboral. Para incrementar las cotas de participación existe una apuesta generalizada por implementar formas de participación no presenciales, basadas en las nuevas tecnologías, y que permitan afrontar el problema de la escasez de tiempo disponible: "Hay que hacer el sistema más fácil, más accesible para la gente, dejar de encontrarse en el centro de la ciudad, ya que no todo el mundo está dispuesto a asumir esos costes" (entrevistado 24. Los Verdes / Hombre).

Otra de las razones que según algunos de los entrevistados, mayoritariamente representantes de los partidos Socialdemócrata y Verdes, así como los técnicos implicados en prácticas participativas, explicaría esa débil implicación de los ciudadanos en los canales participativos es su falta de interés en la política, provocada, en primer término, por el déficit de comunicación y cercanía entre autoridades políticas y ciudadanos. Según los entrevistados, existe un creciente descontento de los ciudadanos respecto a los políticos y partidos que les representan, ya que consideran que sus actuaciones se encuentran guiadas por sus beneficios personales, quedando relegadas en segundo término las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Esta percepción negativa de la política estaría contribuyendo al descenso de las formas de participación tradicionales (Blom, 2006), mientras se destaca un incremento de formas de expresión alternativas, preferentemente vinculadas al boicot y a la compra de productos por razones éticas y políticas, así como la implicación activa en movimientos sociales.

La mayoría de los componentes del anterior grupo destacan, por otro lado, que la débil implicación ciudadana podría ser causada por unos procesos de participación que demandan mucho esfuerzo y tiempo por parte de los ciudadanos, y que no les permiten posibilidades reales de decidir. Los ciudadanos se sentirían frustrados porque esperan que la participación les permita decidir sobre los problemas que afectan a su comunidad, pero en realidad la participación no supera el nivel de consulta, y la opinión ciudadana se utiliza exclusivamente como asesoramiento.

Los procedimientos de participación desarrollados en Helsinki parecen haber seguido una lógica desde arriba hacia abajo (top-down). Los políticos dirigen desde sus inicios los procesos participativos y extraen las conclusiones, mientras que los ciudadanos desempeñan un papel secundario expresando sus opiniones cuando le son requeridas, sin que exista margen alguno para una verdadera codecisión entre representantes y representados: "Los ciudadanos sienten que no son escuchados; como mucho se les informa, pero no tienen en ningún momento la percepción de poder conseguir lo que quieren a partir de la participación; este hecho genera mucha desmotivación. Si hablamos de participación, tenemos que tener participación verdadera, efectiva, en todos los términos; es un error generar expectativas que luego no se cumplen" (entrevistado 26. Los Verdes / Mujer).

Este grupo de entrevistados, formado por políticos socialdemócratas, verdes y técnicos, reivindica un modelo de participación verdaderamente receptivo y con mayores capacidades decisorias para los ciudadanos.

Pero los técnicos no consideran que este sentimiento de frustración dependa únicamente de unos políticos locales que no permiten a los ciudadanos participar de forma efectiva; también expresan que los sentimientos de frustración pueden generarse, por un lado, porque los procesos decisorios son muy largos, impidiendo que los ciudadanos puedan apreciar los resultados de la participación, y por otro, por la disminución en la capacidad de deliberación de los gobiernos locales sobre cuestiones inherentes a su comunidad a causa de la pertenencia de Finlandia a la UE.

Además, los técnicos también consideran que la información que reciben los ciudadanos es insuficiente. En los procesos de participación, ya sea a través de escuchas o foros de discusión presenciales u *on line*, se ofrece a los ciudadanos un *dossier* informativo sobre los temas de debate; no obstante, los participantes perciben que parte de la información se les oculta o, a veces, les resulta incomprensible pues contiene un vocabulario excesivamente administrativo.

## Desigualdad

El problema que plantea la escasa participación se agrava por un fenómeno que dificulta la representatividad de los procesos participativos: los recursos socioeconómicos determinan en Helsinki una mayor o menor participación de determinados ciudadanos.

En concreto, son las personas con mayores recursos, con mayor educación y nivel de ingresos, las más proclives a participar, mientras que las personas con menos recursos dedican su tiempo a la satisfacción de necesidades básicas. Es especialmente destacable, en el caso de esta ciudad, los variables niveles de participación que muestran los ciudadanos de los diferentes barrios de Helsinki en los procesos de consulta pública que ofrece el Ayuntamiento, siendo mucho más elevados en los barrios en los que residen personas con un nivel de renta superior.

Entre los grupos menos participativos se encontrarían los emigrantes, los jóvenes y los desempleados. Se trata de una problemática a la que se han referido todos los políticos y técnicos entrevistados.

Ante esta situación, solo un número pequeño de ciudadanos más activos dominaría los espacios de participación, sin que sus opiniones representen necesariamente a la mayoría, limitándose, de esta forma, las oportunidades de encontrar las soluciones más adecuadas para toda la ciudadanía.

### 5. Los retos de la participación desde una perspectiva comparada

A pesar de las enormes diferencias entre ambas ciudades, han sido muchas las semejanzas halladas al analizar los problemas que surgen durante el desarrollo de prácticas participativas en Madrid y Helsinki. ¿A qué se debe esta gran semejanza respecto a los desafíos que genera la participación en estas dos ciudades? Se podría considerar que la ideología del partido mayoritario, en ambos casos, puede determinar la similitud en los modelos participativos y en los problemas que se generan a partir de éstos.

Puede decirse, teniendo en cuenta la opinión de los políticos entrevistados, que en estas ciudades se están desarrollando modelos muy similares de participación de carácter consultivo. En estos modelos participativos, el ciudadano es invitado a participar de la manera establecida por las autoridades y técnicos locales.

El modelo democrático que predomina en estas ciudades es claramente representativo; la clase política se concibe como la única autorizada y capacitada para poder decidir, junto con el personal experto, el futuro de las ciudades, mientras que la forma básica de participación y control del ejercicio del poder para el ciudadano es el voto.

Tanto Madrid como Helsinki se encuentran gobernadas por partidos de centro-derecha, Partido Popular y Coalición Nacional respectivamente, en los que predomina una relación entre representantes y representados de arriba hacia abajo. Su concepción de la participación es procedimental, se valora en la medida en que puede dar lugar a decisiones más eficaces.

Al margen de los diferentes recursos económicos, mayores en el caso de la ciudad finlandesa, se encuentran en las ciudades objeto de estudio similares modelos de participación, limitados en recursos personales y económicos, y en el propio alcance de estas experiencias, demasiado escaso para la ciudadanía, según muchos de los entrevistados. En primer término, la mayoría de los políticos entrevistados, así como los técnicos finlandeses, han manifestado problemas de *sobrecarga de trabajo* a partir de la instauración de procesos participativos. Parece que la incorporación de prácticas participativas no contempla el incremento de puestos para atender los trabajos que éstas generan. Este

hecho sucede de manera más acusada en el caso de Helsinki, donde no existen concejalías, puestos políticos ni técnicos específicos dedicados a estas cuestiones. En la ciudad de Madrid se ha creado *ad hoc* un área dedicada a las prácticas participativas, aunque esta peculiaridad no ha facilitado el desarrollo de una participación exenta de problemas.

Las deficiencias presupuestarias también son señaladas en ambas ciudades como importantes obstáculos para la participación. En Helsinki no existe ningún presupuesto específico para las prácticas participativas, debiendo obtenerse recursos para la participación de otras partidas. En el caso de Madrid, las dificultades financieras son destacadas por todos los entrevistados, pero especialmente por parte de los políticos de IU y el PSOE, y los técnicos "ajenos", que critican la implementación de unas prácticas participativas muy limitadas y precarias.

En tercer lugar, existen, en los dos casos, problemas con las *normativas* que guían, o dejan de guiar, los procesos participativos. En el caso de Madrid, los representantes del Partido Popular y los técnicos del Ayuntamiento han mostrado su preocupación por la falta de disciplina de los ciudadanos para adaptarse al reglamento de participación.

Los representantes de IU y el PSOE, también han manifestado problemas de adaptación al reglamento, pero en este caso, no consideran que los ciudadanos sean los causantes de esta problemática, y encuentran que su raíz está en el excesivo "encorsetamiento" formal que limita los deseos participativos de los ciudadanos; se trata de una idea que comparten los técnicos ajenos al ayuntamiento.

En el caso de Helsinki, también se han expresado problemas en torno a la alta burocratización de las prácticas participativas, concretadas habitualmente en largos y reglamentados procesos. Los técnicos, por su parte, reclaman una estrategia transversal en la que se impliquen todos y cada uno de los departamentos del ayuntamiento que, hoy en día, deben organizar sus proyectos participativos de forma independiente.

Uno de los obstáculos a la participación, reconocido por todos los entrevistados, radica en la *falta de capacidades y habilidades* de los ciudadanos para participar, justificada por un bajo nivel de información y de interés en cuestiones políticas, y por altos grados de individualismo a la hora de priorizar necesidades. Esta situación se utiliza como argumento para el mantenimiento de prácticas de carácter exclusivamente consultivo en la ciudad de Madrid, por parte de los representantes del Partido Popular y por los técnicos del Área de Participación de este Ayuntamiento. Sin embargo, para los representantes del PSOE, IU y técnicos "ajenos", esta complicada realidad debe impulsar una estrategia educativa que permita a los ciudadanos ser auténticos actores en la construcción de su ciudad. La importancia de trabajar a partir de la educación para superar esta falta de capacidad del ciudadano para participar, superando el predominio de actitudes individualistas, también es destacada por los técnicos finlandeses, así como por los socialdemócratas y verdes.

También manifiestan todos los entrevistados un problema relacionado con los escasos niveles de participación, el que parece explicarse mayoritariamente por la falta de tiempo e interés de los ciudadanos para participar. Pero existe un grupo de entrevistados que, más allá de los problemas de tiempo e interés, han coincidido en señalar la frustración que generan los procesos participativos, que no permiten a los ciudadanos una influencia efectiva en la toma de decisiones, como una de las principales causas de la escasa participación. Así lo han reconocido políticos del PSOE, IU, socialdemócratas y Liga Verde de Helsinki, así como los técnicos del Ayuntamiento de Helsinki y los técnicos "ajenos" en Madrid. Sin embargo, para muchos de los técnicos propios del ayuntamiento madrileño y para los representantes del Partido Popular es inconcebible que las prácticas participativas sean desmotivadoras de la participación.

No obstante, es destacable el riesgo de que el desarrollo de prácticas participativas, de carácter meramente consultivo y con amplias limitaciones respecto al papel que deben desempeñar los ciudadanos en la toma de decisiones, incrementen los niveles de desafección y apatía que los ciudadanos sienten hacia sus representantes, fenómeno que fundamenta el propio desarrollo de las

prácticas de participación a nivel local.

Por otro lado, hay consenso entre todos los entrevistados respecto a la idea de que la participación se concentra en determinados grupos sociales con mayores recursos socieconómicos, generalmente hombres de mediana edad, con estudios superiores e ingresos medios-altos. En el caso de Madrid, esta desigualdad se vería acrecentada por la sobrerrepresentación de las asociaciones en las prácticas de participación, reconocidas como únicos interlocutores válidos y haciendo invisible al ciudadano individual. Se trata de una cuestión señalada por políticos del PSOE e IU y técnicos "ajenos", sin que parezca preocupar a los representantes del Partido Popular ni a los técnicos del ayuntamiento que apuestan por un modelo de participación orgánica.

Entre los problemas relacionados con la propia implementación de prácticas participativas, parece percibirse en la realidad de las dos ciudades estudiadas un problema que procedería de la no consideración de la participación como ámbito de *reivindicación* y discusión, sino como ámbito de generación de consensos. Se trata de un fenómeno destacado y criticado por parte de los representantes de IU y Liga Verde, por los técnicos de Helsinki y por los técnicos "ajenos" del ayuntamiento madrileño.

Entre los problemas peculiares y específicos de cada ciudad destacarían, en el caso de Madrid, las escasas *competencias de las juntas de distrito*, que impiden que las propuestas que surgen a partir de los mecanismos de participación puedan hacerse realidad si no son aprobadas en el pleno; se trata de una importante limitación a la participación que señalan los representantes del PSOE e IU y los técnicos "ajenos".

Por otro lado, se ha manifestado la posible *manipulación* de las asociaciones por parte de los partidos políticos, especialmente por el/los partido/s gobernante/s, a causa de la escasez de recursos de las asociaciones. Se trata de un problema señalado especialmente por los técnicos "ajenos" y por los representantes de IU, que reivindican una disminución del protagonismo de los partidos políticos en la participación.

Otra de las cuestiones propias del caso de Madrid procede de la percepción de un déficit de representatividad que, más allá de la escasa y concentrada participación en algunos sectores de la población, provendría para los representantes de IU de la selección de asociaciones para la participación por parte del partido gobernante, teniendo en cuenta la afinidad ideológica, mientras que, según los representantes del Partido Popular, provendría de la falta de respaldo social de las asociaciones.

En el caso de Helsinki, se ha señalado, de forma reiterada y por todos los entrevistados, un problema en la participación ciudadana vinculado con las limitadas competencias del Ayuntamiento de Helsinki frente al creciente *poder decisorio de la Unión Europea*. Se considera que la amplia repercusión de las decisiones de este ente supranacional reducen la motivación de los ciudadanos para participar en los mecanismos que se ponen a su disposición, al percibir que en este contexto los gobiernos locales apenas disponen de capacidad decisoria sobre sus propios asuntos. Se trata de una cuestión que no ha sido destacada en el caso de Madrid; si bien se concibe que las competencias de las administraciones locales son limitadas, no se considera que el nivel de gobierno europeo influya en esta reducción provocando escasos niveles de participación ciudadana.

#### **Notas**

<sup>1</sup> Entendemos el concepto de hegemonía como la capacidad económica, política, moral e intelectual de establecer una dirección dominante en la forma de abordaje de una determinada problemática, en este caso, la democrática.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La distribución de gasto por niveles de gobierno en España sitúa a los entes locales en un porcentaje que está entre los más bajos de la Unión Europea, cuya media se ubica en 22%. Para el año 2002, el porcentaje de participación de las administraciones locales en el gasto total de las administraciones públicas fue del 13%, mientras que en Finlandia ascendió al 38% (FEMP, 2006).

- <sup>3</sup> La participación electoral en las últimas elecciones municipales celebradas en Madrid (2007) ha sido del 65%; la participación en los últimos comicios que han tenido lugar en Helsinki (2008) ha sido aun menor: 57%.
- <sup>4</sup> Recogidas en el Reglamento de Participación de la ciudad de Madrid (2004).
- <sup>5</sup> En la entrevista estructurada, en cambio, se hacen las mismas preguntas a todos los entrevistados, con la misma formulación y en el mismo orden. En las entrevistas no estructuradas, ni contenido ni orden se preestablecen, variarán en función del sujeto los temas a tratar y el itinerario de la entrevista (Corbetta, 2003).
- <sup>6</sup> Ley Orgánica de Régimen Electoral 5/1985.
- <sup>7</sup> Con un 49% y 40% de los votos respectivamente.
- <sup>8</sup> Excepto en 1987, cuando fue el cuarto partido más votado después del Centro Democrático y Social.
- <sup>9</sup> Este Reglamento toma como base el principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, tal y como se establece en la Carta Europea de la Autonomía Local y en la Constitución de 1978. También se han tomado en consideración las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa.
- <sup>10</sup> Barajas es el distrito menos poblado de Madrid: los habitantes censados oscilan alrededor de los 45.000 habitantes.
- <sup>11</sup> El origen de la Agenda Local 21 se encuentra en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, también denominada "Cumbre de la Tierra", celebrada en Río de Janeiro en 1992.
- <sup>12</sup> Se calificará en adelante al grupo de técnicos contratados de manera eventual como técnicos "ajenos", para diferenciarlos del grupo de técnicos que son funcionarios del Área de participación del Ayuntamiento de Madrid.
- <sup>13</sup> Este grupo de técnicos son funcionarios libremente designados del Ayuntamiento de Madrid.
- <sup>14</sup> En los procesos de consulta pública, el distrito más participativo ha alcanzado la cifra del 6% respecto a la población total del distrito, mientras que en las consultas de los Planes de Acción A21 no se ha logrado superar el 1,2% de participación en ninguno de los distritos, según los datos proporcionados por el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.
- <sup>15</sup> En la oficina existe una exposición permanente que presenta el "Helsinki de mañana", que muestra qué se va construir próximamente en diferentes barrios.
- <sup>16</sup> Las diversas formas de participación del proyecto se recogen en su documento programático "Voice of the Young: Vision and Strategy, 2007-2008).

## Bibliografía

- Aguiar, Fernando y Navarro, Clemente (2000), "Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 91, Madrid, julio-septiembre.
- Autio, Kirsi (2007), "The Voice of the Young in Helsinki Activities: Vision and Strategy 2008-2011", Helsinki, Education Department.
- Bäcklund, Pia (2007): "Finland in Figures", Helsinki, Helsinki Urban Facts.
- Bäcklund, Pia y Schuman, Holkeri (2005), "Conclusions Regarding the Neighborhood Project", Helsinki, Helsinki Urban Facts.
- Barber, Benjamin (1984), Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age, Berkeley, University of California Press.
- Blanco, Ismael y Font, Joan (2005), "La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales", Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho (Working Paper; N° 42/2005).
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2002), Gobiernos locales y redes participativas, Barcelona, Ariel.

- Blom, Raimo (2006), "Civil Society, Citizenship and Civic Participation in Finland", Helsinki, Cinefogo Country Report.
- Borja, Jordi (2000), "Ciudad y ciudadanía: dos notas", Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials (Working Papers; N° 177).
- Casquette, Jesús (1998), Política, cultura y movimientos sociales, Bilbao, Bakeaz.
- Colino, César (2002), "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Colino, César y Del Pino, Eloísa (2003), "¿Qué significa la participación ciudadana en el gobierno local? Concepciones, formas y límites: criterios de valoración e instrumentos de promoción", en *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, César Colino y Eloísa Del Pino, Barcelona, Fundación Alternativas; Diputación de Barcelona.
- Corbetta, Piergiorgio (2003), Metodología y técnicas de investigación social, Madrid, McGraw-Hill.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; y Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, University Press.
- Dalton, Russell (1996), Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies, London, Chatham House.
- Diamond, Larry (1998), "Political Culture and Democratic Consolidation", Madrid, Juan March Institute. Center for Advanced Studies in the Social Sciences (Working Paper; N° 118).
- Easton, David (1965), A Systems Analysis of Political Life, New York, Wiley.
- FEMP (2006), "La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea", Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Font, Joan (2001), Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel.
- Gadea, Elena (2005), "Las mesas de solidaridad: un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local", en *Quaderns de Ciències Socials*, Nº 1, Valencia.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press. Inglehart, Ronald (1998), *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kaase, Max (1992), "Direct Political Participation in the EC Countries in the Late Eighties", en *From Voter to Participants*, Peter Gundelach y Karen Siune (eds.), Aarhus, University of Aarhus.
- Kelsen, Hans (1929), Esencia y valor de la democracia, Barcelona, Labor.
- Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop (2000), "Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions", en *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Oscar Heffen y Walter Kickert (eds.), Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence; y Stoker, Gerry (2006), "Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes: the CLEAR Framework", en *Social Policy and Society*, Vol. 5 N° 2, Cambridge, pp. 281-291.
- Michels, Robert (1949), Political Parties, New York, Free Press.
- Morlino, Leonardo (1988), "Las democracias", en *Manual de ciencia política*, Giancarlo Pasquino (ed.), Madrid, Alianza.
- Navarro, Clemente (2002), Democracia asociativa y oportunismo político, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Niemenmaa, Vivianne (2005), Helsigin Paikallisagenda, Espoo, Terkilinen.
- Norris, Pippa (1999), Critical Elections: British Parties and Voters in Long-Term Perspective, London, Sage.

- Nun, José (2002), Democracia: ¿gobierno de los pueblos o gobierno de los políticos?, Madrid, Siglo XXI.
- Nye, Joseph; Zelikow, Philippe; y King, David (1997), Why People Don't Trust in Government, Harvard, Harvard University Press.
- Parry, Geraint; Moyser, George; y Day, Neil (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pekola-Sjöblom, Marianne y Sjöblom, Stefan (2004), "Local Authority Resident-Citizen: a Study on the Attitudes and Participation of Local Authority Residents", Helsinki, Association of Finnish Local and Regional Authorities; Swedish School of Social Science.
- Rose, Richard (1980), Challenge to Governance: Studies in Overloaded Polities, Beverly Hills, Sage.
- Rosenstone, Steven y Hansen, John (1993), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York, Macmillan.
- Sánchez, Juan (2002), "Formas de participación ciudadana", en Análisis Local, Nº 44, Madrid.
- Schmitt, Carl (1986), The Crisis of Parliamentary Democracy, Cambridge, MIT Press.
- Schmitter, Philippe y Lehmbruch, Gerard (eds.) (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Schumpeter, Joseph (1968), Capitalismo, socialismo y democracia, Madrid, Aguilar.
- Smith, Patrick y McDonough, Maureen (2001), "Beyond Public Participation: Fairness in Natural Resource Decision Making", en *Society and Natural Resources*, Vol. 14 N° 3, pp. 239-249.
- Subirats, Joan (coord.) (2002), Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Verba, Sidney; Schlozman, Kay; y Brady, Henry (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, New York, Harper and Row.
- Vergé, Tania (2007), "Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles", en *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 17, Madrid, pp. 155-177.
- Weber, Max (1999), El político y el científico, Barcelona, Círculo de Lectores.