

Nº 50, Junio 2011

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

Oscar Espinoza, Luis Eduardo González y Javier Loyola
Relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos
para el fortalecimiento de la gestión pública en Iberoamérica
» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Javier García-Lacalle, Emilio Martín y Sonia Royo
El fortalecimiento del papel del ciudadano en los sistemas de
sanidad pública en Europa
» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

J. Ignacio Criado, Mila Gascó y Carlos E. Jiménez
Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y
recomendaciones de futuro
» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Valéria Alpino Bigonha Salgado y Sábado Nicolau Girardi
Nuevos arreglos institucionales para la gestión pública democrática en Brasil
» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

María J. Rodríguez García, Cristina Mateos Mora y Clemente J. Navarro Yáñez
El rendimiento de los mecanismos de participación: género y diseño institucional.
Consejos de Distrito y Presupuestos Participativos en ciudades españolas
» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Ricardo Uvalle Berrones
Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática
» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)



Relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos para el fortalecimiento de la gestión pública en Iberoamérica *

Oscar Espinoza, Luis Eduardo González y Javier Loyola

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo central servir como insumo para alimentar el debate sobre las relaciones que se dan entre las universidades públicas y la gestión del Estado en Iberoamérica¹.

A tal efecto, considera la realidad de la universidad iberoamericana actual y las tendencias modernizadoras que están ocurriendo en la gestión de los Estados, ello de modo de lograr una mejor comprensión de los alcances y planteamientos que se hacen en torno al estado actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas, identificar las deficiencias más notorias así como también los aciertos y experiencias exitosas en este campo y, finalmente, proponer políticas y estrategias de forma de alcanzar relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los entes del Estado en función de la profesionalización y la modernización de la administración pública.

Así, el documento se organiza en cuatro partes. En la primera se entrega una visión general sobre las nuevas tendencias que se dan tanto en la realidad universitaria como en el proceso de modernización de la gestión del Estado, lo cual permite comprender de mejor manera los vínculos entre ambas entidades. En la segunda se analiza la situación actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas en materia de formación, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos, la investigación especializada y la prestación de servicios en el ámbito de la función pública. En la tercera se establecen las posibles debilidades, así como también los logros generados en las relaciones entre las entidades de capacitación gubernamentales y las facultades y escuelas de gestión pública en las universidades. Por último, se incluye un apartado de conclusiones donde se plantean propuestas que permitan relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los gobiernos con miras a la profesionalización y racionalización de la gestión del Estado.

1. Nuevas tendencias en la universidad iberoamericana y en la modernización de la gestión del Estado

En los últimos años se han dado cambios significativos tanto en las universidades iberoamericanas como en la gestión pública. Así, la relación entre las universidades públicas y el Estado debe comprenderse necesariamente en un entorno donde ambas entidades están sufriendo procesos de cambio importantes, algunos de los cuales se caracterizan a continuación.

Nuevas tendencias en la universidad iberoamericana

La educación en general, y la educación superior en particular, están asociadas al desarrollo económico en un mundo globalizado y competitivo en donde se requiere contar cada vez más con herramientas tecnológicas y con recursos humanos calificados para innovar e incrementar la productividad. Frente a este panorama, el sector estatal no se encuentra ajeno en tanto constituye un eje articulador fundamental para el desarrollo económico y social de los países. En América Latina se suma a este requerimiento la condición de desigualdad y pobreza existente, la cual incide en el crecimiento y hace

Recibido: 05-01-2011. Aceptado: 30-05-2011.

(*) Este artículo está basado en el documento del mismo título presentado por Luis Eduardo González y Oscar Espinoza en el “Simposio Iberoamericano sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la Mejora de la Gestión Pública: el Rol de las Universidades Públicas y las Instituciones Gubernamentales Especializadas”, organizado por el CLAD y realizado en Santo Domingo, República Dominicana, del 31 de mayo al 2 de junio de 2010.

más perentoria la necesidad de alianzas y sinergias entre los distintos sectores en pro de mejorar la calidad de vida y los índices de desarrollo humano de la población.

Por otra parte, en la universidad se forma el personal de mayor especialización y los dirigentes que conducen los gobiernos, quienes están a cargo de potenciar la gestión del Estado buscando superar las debilidades estructurales y organizativas y las deficiencias en la efectividad de las políticas públicas, que en muchos casos son evidentes.

En síntesis, existen tres planos donde la vinculación entre la educación superior y la gestión del Estado es crucial: el del crecimiento económico, de la equidad social y del fortalecimiento gubernamental (CINDA, 2007).

Incremento de la matrícula y de graduados

Uno de los cambios más importantes que se ha dado en la educación superior en Iberoamérica es el crecimiento exponencial de la matrícula, que en el caso latinoamericano se incrementa de siete a alrededor de veinte millones de estudiantes en tres lustros (Rama, 2009).

El incremento de la matrícula ha redundado en un aumento del número de graduados. Sin embargo, estas tasas, al menos en América Latina, son muy inferiores a las de países desarrollados, tal como se observa en la Tabla 1 (32% de la cohorte etaria de profesionales graduados en España contra el 12% de los graduados en algunos países de América Latina). Ello indica que todavía es necesario avanzar mucho más en la región.

Tabla 1

Tasa de graduación de la educación superior en Iberoamérica por nivel y sexo de los graduados en relación con la población (% con respecto a la cohorte etaria correspondiente)

Países	Nivel 5B (técnicos)		Nivel 5A (profesionales)		Nivel 6 (postgrados)	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Argentina	13,5	18,6	8,1	8,9	0,1	0,1
Brasil	-	-	14,0	17,6	0,9	0,9
Chile	7,6	8,3	16,3	17,1	0,1	0,1
Uruguay	5,0	8,1	9,0	10,9	-	-
España	15,7	-	32,1	-	1,1	-

Fuente: CINDA (2007).

Específicamente, en el área de administración pública, y si bien no existen datos detallados de graduados en el ámbito de la clasificación de la UNESCO que incluye dicha área, se constata que hay un notable incremento del número de graduados en América Latina, mientras que en el caso de España y Portugal esta cifra ha tendido a disminuir (Tabla 2). Desde este punto de vista se puede indicar que, en la región, las universidades están incrementando el número de profesionales preparados para desempeñarse en la administración pública.

Tabla 2
Total de graduados en el área de administración, ciencias sociales y derecho (1999-2004)

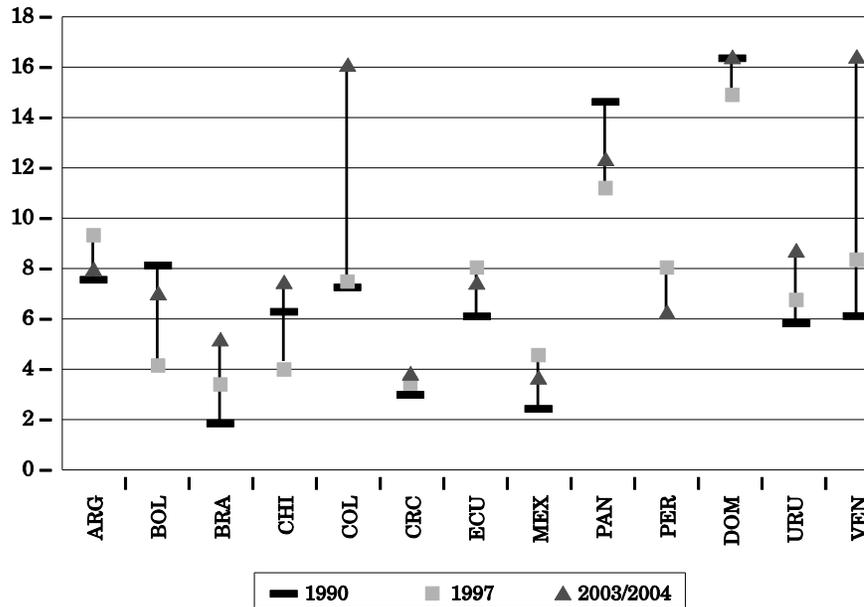
Países	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	-	-	29.238	-	-	-
Bolivia	-	6.874	-	-	-	-
Brasil	-	-	151.540	174.316	201.392	-
Chile	-	-	-	-	26.343	35.833
Colombia	-	-	-	30.411	-	-
Costa Rica	-	2.938	9.175	10.220	-	-
Ecuador	-	-	-	-	-	-
México	124.321	132.372	133.357	144.922	139.855	-
Panamá	-	-	-	6.308	7.314	7.499
Venezuela	-	26.109	-	-	-	-
Portugal	-	21.578	-	18.546	19.227	21.017
España	99.348	91.195	88.919	90.224	89.656	87.531

Fuente: CINDA (2007).

Empleabilidad de los graduados

La situación antes comentada, a su vez, genera mayores dificultades a los egresados para encontrar trabajo tanto en el sector público como en el privado, como se puede apreciar en el Gráfico 1. En efecto, en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, y particularmente en Colombia y Venezuela, ha habido un aumento del desempleo en personas con este nivel de educación en el período 1997-2004. En cambio, en Argentina, Ecuador, México y Perú se observa una tendencia de mayor empleabilidad para estos graduados. Es posible que estas cifras indiquen que de establecerse mayores vínculos y mejores niveles de comunicación entre el sector público y las universidades podría alcanzarse un mayor ajuste en relación con la empleabilidad, en especial en aquellos países donde se ha observado un mayor incremento del desempleo en este nivel educativo.

Gráfico 1
Tasa de desempleo abierto en la población con 13 o más años de educación (años 1990, 1997 y 2004, en %)



Fuente: CINDA (2007).

A las dificultades de encontrar trabajo que tienen los egresados del sistema de educación superior es importante agregar la deserción y la repitencia que redunda en notables atrasos para titularse. En efecto, las cifras indican que solo alrededor del 50% de los estudiantes que ingresan a la educación superior logra graduarse (Tabla 3).

Tabla 3
Eficiencia de titulación promedio según tipo de institución (2000-2005)

Países	Promedio del último quinquenio		
	Universidades públicas	Universidades privadas	Total
Bolivia	-	-	26,7
Brasil	26,0	46,0	41,0
Chile	50,0	37,4	46,3
Colombia	63,0	59,0	
Costa Rica	46,0	73,0	
Cuba	75,0	-	75,0
Guatemala	24,2	12,8	
Honduras	-	-	51,0
Panamá	58,0	-	
Paraguay	67,0	21,0	
Rep. Dominicana	24,0	-	24,0
Uruguay	28,0	28,0	28,0
Venezuela	40,0	57,0	48,0
Promedio	45,6	41,8	42,5

Fuente: CINDA (2006).

Es posible que de existir mayor claridad en los estudiantes respecto a sus metas y las potencialidades de empleo, así como también una mayor integración entre la formación teórica y

práctica, la eficiencia de titulación sería mucho mayor en la región. Ello abriría una línea de diálogo o intercambio entre los empleadores del sector público y las entidades de educación superior.

En la misma perspectiva de lo anterior, toda la evidencia señala que en la actualidad los egresados de la educación superior tienen a lo largo de su vida activa muchos empleos, a diferencia de lo que ocurría antaño cuando la formación inicial de un profesional se asociaba con un nivel de empleabilidad más estable. En consecuencia, antes, desde la perspectiva del desarrollo curricular, se postulaba que en el tipo de formación de una carrera debían entregarse todas las herramientas para desempeñarse a lo largo de la vida. En la actualidad, en cambio, se hace necesario desarrollar un currículo recurrente, esto es, una formación estructurada en ciclos de complejidad creciente que se imparten a lo largo de toda la vida activa del profesional. En este esquema, la formación inicial solo constituye una primera etapa. Por tanto, el desarrollo de los postítulos y postgrados que conforman la educación cuaternaria se hace cada vez más relevante. Con esta lógica, la vinculación entre la educación formal y el sector productivo es muy trascendente, en especial para el ámbito de las ciencias políticas y la administración pública.

Heterogeneidad y segmentación del sistema

Parte importante de las transformaciones que han ocurrido en el mundo universitario en las últimas décadas se relacionan con la heterogeneidad de las instituciones de educación, tanto en lo relativo a la dependencia (privada/pública) como respecto del tipo de entidad. En este plano se puede mencionar que en Iberoamérica existen en la actualidad alrededor de 3.000 universidades y más de 7.000 entidades postsecundarias no universitarias (Tabla 4). Esta situación se diferencia mucho de la realidad existente a mediados del siglo pasado, cuando había 75 universidades, y aun en la década pasada esta cifra no superaba las 850 entidades universitarias.

Tabla 4
Instituciones de educación superior por sectores público y privado y según niveles universitario y no universitario (2005)

Países	Universitarias		No universitarias		Total
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	
Argentina	45	55	1.837		1.937
Bolivia	15	41	468	1.490	2.014
Brasil	86	190	1.737		2.013
Chile	16	48	0	165	229
Colombia	538	1.128	28	83	276
Costa Rica	4	50	7	52	113
Ecuador	22	38	7	3	70
México	615	1.159	127		1.901
Panamá	5	29	44		78
Perú	33	49	1.062		1.144
Rep. Dominicana	2	31	3	7	43
Uruguay	1	4	0	11	16
Venezuela	22	27	51	69	169
España	48	22			70
Portugal	15	49	14	67	145
Total	982	1.904	7.332		10.218

Fuente: CINDA (2007).

Por otra parte, la mayor diversificación del sector ha ocurrido por el incremento de la oferta privada, que en la actualidad, en términos de universidades, duplica en cuanto a número a las entidades

estatales. Esta nueva oferta es sumamente heterogénea, entre otras cuestiones en las formas de control y gestión, la cobertura de las diferentes áreas del conocimiento, las funciones que realizan (investigación, docencia y extensión), así como en el tamaño y tipo de población atendida (Orton, 2003; McCormick y Zhao, 2005).

Además, en este sistema heterogéneo, la dicotomía entre lo público y privado se ha complejizado en el último tiempo generándose categorías intermedias de instituciones que transitan desde el ámbito estatal más ortodoxo hacia lo privado puramente comercial. En los hechos, se combinan características público-privadas más o menos pronunciadas, según las prácticas y formas institucionales que adoptan las distintas dimensiones, esto es, la organización de la propiedad y el control de las instituciones; sus definiciones de misión o propósito; sus fuentes principales de ingreso; los tipos y alcances de los apoyos ofrecidos a los estudiantes; las modalidades que asume la intervención del gobierno; las modalidades de control de calidad ejercidas por y sobre las instituciones; el régimen laboral a que se encuentra acogido el personal académico; y, por último, las formas de gobierno y normas de gestión que adoptan diferentes instituciones (CINDA, 2007; Johnstone, 1999).

En consecuencia, cuando se analiza la relación entre universidad-Estado debe considerarse la complejidad arriba mencionada. Por ejemplo, el concepto de público en el mundo de la educación superior no está necesariamente asociado a la propiedad de la institución, ya que existen países como Chile donde hay entidades privadas (sin fines de lucro) que reciben más financiamiento fiscal que las propias universidades del Estado y que tienen relaciones con los gobiernos más significativas que las entidades estatales. Por otra parte, existen entidades privadas de excelencia orientadas a satisfacer las demandas de una elite social y económica de los distintos países. Asimismo, hay instituciones vinculadas a fundaciones educacionales sin fines de lucro, y también las hay de mala calidad y solo de carácter comercial. Pero, de igual manera, hay universidades estatales, tanto grandes como pequeñas, de calidad dispar. En la actualidad el hecho de ser institución pública o privada no necesariamente está asociado a indicadores de excelencia académica.

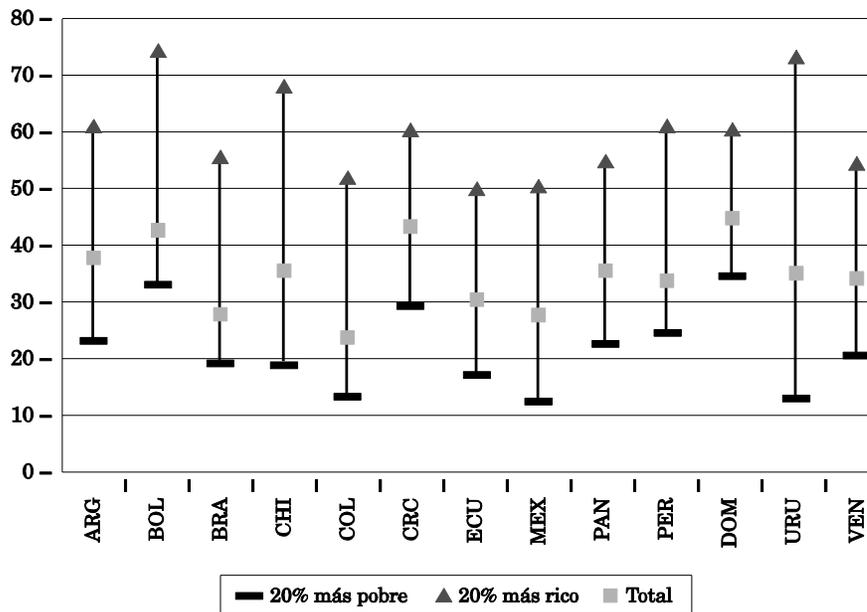
Además, la formación del personal postsecundario en la actualidad no está restringida únicamente a las instituciones universitarias sino a un conjunto de instituciones de diferentes características, tanto públicas como privadas, que se desenvuelven en este campo. A su turno, también se ha generado una segmentación en la participación de la población en la educación superior latinoamericana, como se corrobora con la incorporación de la población de 20 a 24 años de edad, la cual está concentrada preferentemente en los quintiles superiores de ingreso y es diversa en los distintos países de la región. Es así como, en todos los países, al menos el 50% de los jóvenes de mayores ingresos está en la educación superior, mientras que en la mayoría de los países la representatividad de los estudiantes más pobres alcanza el 20%. De esta manera, el nivel socioeconómico de origen condiciona la trayectoria laboral de los jóvenes, incluyendo su inserción en los diferentes niveles del sector público, situación que parece no darse de igual manera en España y Portugal (Tabla 5 y Gráfico 2).

Tabla 5
Acceso a la educación superior según origen socio-familiar en América Latina (2003)

Países	20% más pobre	20% más rico	Total
Argentina	22,9	60,7	38,2
Bolivia	32,9	74,3	43,3
Brasil	19,5	55,3	28,1
Chile	18,9	67,8	35,3
Colombia	13,1	52,7	23,9
Costa Rica	29,7	60,6	43,3
Ecuador	17,1	50,4	30,2
México	12,3	50,2	27,7
Panamá	22,6	55,0	35,6
Perú	24,4	61,0	33,5
Rep. Dominicana	34,4	60,5	44,3
Uruguay	12,7	73,0	34,8
Venezuela	20,8	54,7	33,6

Fuente: CINDA (2007).

Gráfico 2
Acceso a la educación superior según origen socio-familiar en América Latina (2003)



Fuente: CINDA (2007).

Financiamiento

El proceso de privatización de las universidades no solo está referido a un incremento de los propietarios institucionales, sino que además está relacionado con la capacidad u orientación de las organizaciones para el autofinanciamiento. En la línea del autofinanciamiento cabe destacar las experiencias de países como Chile, Portugal y Perú, donde la proporción del autofinanciamiento obtenido por las instituciones públicas es bastante alto. En contraste, en otros países como Venezuela, Uruguay y Panamá la mayor parte del financiamiento proviene del Estado (Tabla 6). Dados estos

escenarios, las relaciones entre las universidades públicas y el Estado, tanto para la docencia y la investigación como para las actividades de cooperación técnica, será distinta. En efecto, las universidades con mayor autofinanciamiento obviamente requerirán que el Estado les cancele sus servicios independientemente de los fondos asignados en el presupuesto fiscal anual.

Tabla 6
Ingresos propios de las instituciones públicas de educación superior como porcentaje de sus ingresos totales

Países	Ingresos propios de las instituciones de educación superior públicas (% del presupuesto total)
Chile	0,70
Portugal	0,60
Perú	0,33
Ecuador	0,30
Colombia	0,20
España	0,19
Bolivia	0,18
Argentina	0,16
Costa Rica	0,15
Rep. Dominicana	0,13
Brasil	0,12
México	0,10
Venezuela	0,10
Uruguay	0,09
Panamá	0,05

Fuente: CINDA (2007).

En este contexto de privatización y de menor presencia del Estado en materia de financiamiento al sector terciario, se ha discutido profusamente en los últimos años si la educación superior es un “bien público” o un “servicio mercantil”. Sobre el particular, la UNESCO (2008: 12-13) ha señalado que: “La educación superior es un bien público, social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de ciudadanos y ciudadanas velando porque ella sea pertinente y de calidad. (...) Se necesita una educación (superior) que contribuya eficazmente a la convivencia democrática, a la tolerancia y a promover un espíritu de solidaridad y cooperación que construya la entidad continental; que genere oportunidades para quienes hoy no las tienen y que contribuya con la creación del conocimiento a la transformación social y productiva de nuestras sociedades”.

A pesar del modelo privatizador que predomina en la actualidad en la región, la declaración de la UNESCO muestra un norte para reorientar la educación pública y, por ende, la relación entre las universidades y el Estado, y en especial entre las universidades públicas y el gobierno. No obstante lo indicado, apremiados por el tema del financiamiento, todas las universidades, incluyendo las públicas, han tendido a satisfacer demandas concretas que le reditúen ingresos, incluyendo entre ellas la prestación de todo tipo de servicios al Estado.

Personal académico

Con la misma lógica del autofinanciamiento, las universidades han tendido a disminuir el número de catedráticos de jornada completa sustituyéndolos por académicos asignados a tareas específicas, a los cuales se les exige rendimiento en términos de los compromisos contractuales. En esta perspectiva, gran parte de la prestación de los servicios de las instituciones de educación superior al Estado está vinculada a contratos determinados. Lo anterior regula el tipo de relación universidad-Estado, incluyendo el caso de las universidades públicas.

Aseguramiento de la calidad

Dada la heterogeneidad existente en los sistemas terciarios, se ha incrementado en las últimas dos décadas la necesidad de incorporar mecanismos y herramientas para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de las instituciones, las carreras y los programas de postgrado, ello de modo de dar garantías a la sociedad del cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa y de un adecuado desempeño laboral de los egresados.

En esta línea surge la necesidad de que el Estado tome los resguardos necesarios para que los servicios que reciba cumplan con los estándares y las exigencias que demanda el servicio público. En tal sentido, todas las actividades de formación, perfeccionamiento, capacitación y reacondicionamiento debieran establecerse con aquellas instituciones o programas que estén debidamente acreditados. Como se ha mencionado, la sola condición de ser universidad pública no garantiza por sí misma la calidad del servicio prestado. Algo similar ocurre con la investigación y la asistencia técnica, para lo cual también debe exigirse el cumplimiento de las normas y estándares de calidad preestablecidos.

Cabe indicar que los sistemas y procesos de aseguramiento de la calidad basan su éxito en la capacidad para generar confianza entre los distintos estamentos para así legitimarse social y académicamente, lo cual se aprecia en las experiencias de vinculación universidad-Estado.

Investigación, innovación y desarrollo

El involucramiento de las universidades en labores de investigación y desarrollo (I+D) es un fenómeno relativamente reciente. En los países de Iberoamérica, no obstante el desarrollo que ha tenido la investigación al interior de las empresas tanto públicas como privadas, no se puede desconocer la relevancia de las universidades en este campo. En efecto, las universidades concentran aproximadamente el 50% de los investigadores con que cuenta cada país. Además, ejecutan proyectos y estudios que involucran alrededor del 37% de la inversión en I+D. En otro ámbito, forman el 100% de los magísteres y doctores, que alcanzaron a los 83.000 y 12.700 titulados, respectivamente, en el año 2006. Las universidades producen el 50% de las 84.000 publicaciones originadas anualmente en Iberoamérica (relación publicaciones/investigadores) y generan un porcentaje estimado entre 30 y 50% de las 300-500 patentes internacionales (Santelices, 2010).

A pesar de lo que se ha señalado, es importante destacar que, a juicio de José Joaquín Brunner (CINDA, 2007), la función de las universidades en el campo de la investigación ha experimentado recientemente tres cambios importantes. En primer lugar, la investigación académica ha empezado a convivir con la que desarrollan las empresas, produciéndose una creciente, y no siempre fácil, interacción entre ambas. En segundo término, nuevas formas de producir conocimiento han entrado en escena, cuya lógica, comunicación y control no residen solo en las universidades (Nowotny, Scott y Gibbons, 2001; Gibbons, 1998). En tercer lugar, la investigación propiamente académica de base disciplinaria se ha visto sometida a un régimen cada vez más intenso de evaluación externa, en la misma medida que han aumentado los recursos públicos destinados a ella y que su importancia para las sociedades se incrementa.

En los países de Iberoamérica, un número reducido de universidades pueden ser catalogadas como universidades de investigación según algunos patrones internacionales² (Tabla 7).

Tabla 7
Número de universidades de investigación en Iberoamérica por país

Países	N° de universidades de investigación
Argentina	5
Brasil	8
Chile	3
México	4
Venezuela	3
España	7
Portugal	7

Fuente: CINDA (2007).

Aun cuando existen pocas universidades de investigación en Iberoamérica, se cuenta con un número considerable de investigadores trabajando en I+D en distintas entidades (Tabla 8). De ese universo, la mitad estarían vinculados a universidades. Ahora bien, se sabe que dentro de las universidades de investigación las que tienen mayor productividad son las universidades públicas. Como consecuencia de ello, los Estados en los distintos países pueden disponer de un cuerpo académico apropiado para realizar labores de investigación. A lo anterior se debe agregar que no se tiene información concreta respecto a estudios realizados por investigadores de universidades públicas que tengan relación con la gestión del Estado. Empero, dicha limitación podría superarse si se perfeccionaran los canales de difusión y comunicación entre las universidades públicas y los agentes del Estado.

Tabla 8
Recursos humanos en investigación y desarrollo

Países	Investigadores JCE (Número)	Mujeres (%)	Investigadores en I y D por millón de habitantes
Argentina	27.367	50,8	720
Bolivia	1.040	-	120
Brasil	50.838	-	344
Chile	7.085	32,6	444
Colombia	4.829	37,2	109
Costa Rica (*)	1.072	-	368
Ecuador	645	28,5	50
México	27.624	-	268
Panamá	304	36,6	97
Perú (**)	4.965	-	226
Rep. Dominicana	-	-	-
Uruguay	1.242	48,0	366
Venezuela	5.860	-	236
España	92.523	36,7	2.195
Portugal	20.242	45,1	1.949

Fuente: CINDA (2007).

(*): Cifras corresponden a personas físicas y no investigadores de jornada completa equivalente (JCE).

(**): Año 1998.

Complementando lo anterior, se puede señalar que la producción del conocimiento científico y técnico de Iberoamérica solo constituye el 4% del orbe. En la perspectiva de fortalecer la interacción entre las universidades públicas y el Estado, se puede indicar que a nivel de las universidades, en general, se ha ido produciendo en los últimos años una profesionalización de la gestión, lo cual implica

que existen actores adecuadamente preparados para organizar las actividades de intercambio y responder responsablemente por los compromisos que se establezcan. Del mismo modo, el hecho de que se haya incrementado el postítulo y el postgrado en las universidades tiene una doble implicancia a favor del aumento de la relación de las entidades académicas con el Estado. Por una parte, lo relacionado con el aumento de la oferta para el perfeccionamiento del personal de la administración pública y, por otra, el potencial desarrollo de estudios y aportes técnicos asociados a las tesis de grado que pueden ser un importante material de apoyo para enfrentar problemas técnicos de la gestión pública.

Modernización en la gestión del Estado³

Ya en el año 1998 el Consejo Directivo del CLAD, reunido el 14 de octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en el que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial; un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario mundial. Con ello, se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: a) la consolidación de la democracia; b) la necesidad de retomar el crecimiento económico; y c) la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social. Para abordar dichos desafíos, se señalaba en el documento aludido que los Estados iberoamericanos debían adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las administraciones públicas iberoamericanas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas sociedades (CLAD, 1998).

La reforma del Estado ha sido un tema crucial a contar de la década de los setenta debido a la situación de crisis política que afectó a la mayoría de los países de la región y que llevó a la irrupción de una postura neoliberal. Bajo estas condiciones se concibió el papel del Estado de una manera diferente, lo cual sumado a la necesidad de lograr el equilibrio en las arcas fiscales, llevó a postular en la mayoría de los países una reducción del tamaño del Estado y la prevalencia de la lógica del mercado. No obstante, este ajuste no permitió resolver los principales problemas estructurales en América Latina, en particular la situación de inequidad social existente. Es así como desde los albores del siglo XXI se hicieron evidentes las debilidades del modelo y se inició un segundo proceso de reforma en que se propone un fortalecimiento y modernización de la gestión del Estado. En este nuevo esquema se busca generar un Estado que no solo dé garantías en el ámbito económico sino que también sea lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Consecuentemente, se considera al Estado como un actor principal para el crecimiento económico y el desarrollo social. En este modelo, el Estado opera en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra, constituyéndose así como una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal (CLAD, 1998).

Bajo las condiciones señaladas, el CLAD estima que: “la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina” (CLAD, 1998: 20).

Por otra parte, los países de la región latinoamericana, varios de los cuales han pasado por períodos de gobiernos dictatoriales, exigen una democratización no solo del sistema político sino también de la administración pública que, entre otros aspectos, considera los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (CLAD, 2009b).

Modelos de gestión pública

En términos conceptuales, se podría señalar que existen tres modelos de gestión pública: el modelo burocrático tradicional de origen weberiano, el modelo neoliberal que fomenta el *laissez faire*, y el modelo de administración gerencial, que es el que ha inspirado preferentemente los procesos de modernización de los Estados en Iberoamérica y el accionar del CLAD.

El modelo burocrático weberiano (Weber, 1993), que corresponde a la primera reforma del Estado moderno, se caracteriza por su carácter lógico (Gómez, 1999; Gómez y Marcuello, 1997). Sin embargo, dadas sus características, este modelo no es totalmente funcional para la administración pública moderna debido a su rigidez, al excesivo formalismo para enfrentar los problemas, y a la normatividad exagerada que le sirve de cimiento, todo lo cual no permite reaccionar con presteza y eficiencia a los constantes cambios que demanda la sociedad (Mayntz, 1994).

Por su parte, el modelo de gestión neoliberal tiende a debilitar al Estado impidiendo la regulación y control de otros intereses que no fueran aquellos que determinara el mercado. En este esquema, el Estado descansa para algunas tareas en servicios externos, especialmente consultorías, para el logro de determinados productos altamente calificados (Bernazza y Bibiloni, 2008). Algunos de los rasgos que caracterizan el modelo de gestión neoliberal se fundamentan en los siguientes pasos: de la satisfacción de las necesidades de los usuarios a la cultura de la eficiencia; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; de la imposición de la responsabilidad a la rendición de cuentas; y de la justificación de costos a la provisión de valor. En este modelo de gestión es común el uso de términos tales como cliente, calidad, eficiencia, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*) y flexibilidad (Guerrero, 2001).

En cuanto al modelo gerencial de administración pública, se basa en los cambios acaecidos en el mundo privado, en que se modifica la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. El modelo asume que se pasa de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas (CLAD, 1998: 10). Las principales características de este modelo administrativo son: a) profesionalización y estabilización de la alta burocracia; b) administración transparente; c) administradores más autónomos y responsables; d) descentralización territorial de los servicios públicos; e) desconcentración organizacional (organismos centrales delegan la ejecución de funciones y tareas en organismos especializados); f) control de resultados más que control de normas y procedimientos (control burocrático weberiano); g) autonomía gerencial de las agencias y sus gestores complementadas con nuevas formas de control (control de resultados, de costos, de competencias administrativas, control social de los ciudadanos); h) distinción entre dos tipos de unidades administrativas autónomas, a saber, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que actúan en servicios sociales y científicos; i) orientación de la prestación de servicios hacia el ciudadano usuario, lo que implica el cambio del modelo burocrático (dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y la burocracia estatal) por otro que privilegia las demandas de los beneficiarios e, idealmente, su mayor compromiso en la implementación y la evaluación de los servicios; y j) responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores públicos frente a los beneficiarios, a los dirigentes políticos y respecto de los representantes

formales de la autoridad pública (CLAD, 1998). El modelo gerencial “propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia, con funcionarios más autónomos y responsables, bien entrenados y remunerados, que satisfagan las demandas de los beneficiarios. Bajo esta condición se afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador, particularmente en el área de la educación” (CLAD, 1998: 21).

Es preciso establecer que en el modelo gerencial no se intenta privatizar los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados (CLAD, 1998). Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos⁴.

Una ventaja que acarrea el concepto de público no estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, con el tercer sector, y con el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos. Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre distintos marcos institucionales, incluyendo el estatal, el mercado y el público no estatal. Por estas razones, se ha propuesto la adopción del concepto de “Estado red”, capaz de aglutinar las diversas lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Este es un aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante (CLAD, 1998).

A pesar de las ventajas del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en los Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona a las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de público, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Por otra parte, cabe destacar que un aspecto diferente de la administración pública en el modelo gerencial es su funcionamiento basado en los resultados. Para ello se requiere capacitar al personal y establecer modelos de evaluación a nivel organizacional e individual. En este plano, el trabajo cooperativo con las universidades es altamente relevante.

La reforma gerencial no patrocina al mercado como el principal ente regulador para el sector público. De hecho, se plantea una distinción muy clara entre la administración pública y la gerencia del sector privado. Por una parte, el sector privado tiene como principal propósito el lucro, mientras que los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés social. Además, en el sector público toda acción finalmente es evaluada por el escrutinio democrático y la participación ciudadana, lo cual no tiene símiles en instituciones privadas (CLAD, 1998). Otro aspecto diferente es la toma de decisiones. En el ámbito privado la cantidad de participantes involucrados es más reducido y por ende las

decisiones son más rápidas. En cambio, en el gobierno, las decisiones están sujetas a los procesos democráticos que incorporan a más personas y demoran más, a lo cual se suma el control entre poderes.

No obstante, si bien el gobierno no puede ser una empresa, sí puede tornarse más empresarial, esto es, puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios que afectan a todas las organizaciones, considerando la necesidad de “compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político, lo cual estaba ausente en el modelo burocrático weberiano” (CLAD, 1998: 21).

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y, a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social (CLAD, 1998).

Ahora bien, el CLAD también considera que un buen gobierno es aquel que “busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006: 3).

La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas⁵.

2. Actuales relaciones entre la universidad pública y la gestión del Estado respecto a la formación, investigación y cooperación técnica

Desde los tiempos de la Colonia hasta mediados de los años setenta las universidades eran, por definición, instituciones al servicio del Estado y que dependían absolutamente de éste. En consecuencia, los gobiernos podían demandar todo tipo de servicios y productos que fueran en beneficio de la sociedad dado que las universidades eran totalmente sustentadas por el Estado. De hecho, a mediados del siglo pasado había solo 75 universidades en toda América Latina, en su mayoría católicas, sin fines de lucro, y con clara vocación de servicio público. Así, la relación universidad-Estado se daba en el marco de una vinculación estrecha y directa. Por otra parte, hasta ese entonces, la educación superior en la región constituía un bloque bastante homogéneo y reducido, en el cual solo participaban como estudiantes una elite social y económica.

Como se ha señalado en los apartados precedentes, la universidad como entidad ha cambiado en los últimos lustros y también ha evolucionado el Estado. En esta misma lógica, el informe del Taller de Expertos para la elaboración de políticas y recomendaciones para estrechar la relación sector público-universidad, elaborado hace más de dos décadas, hacía notar que las relaciones eran difíciles y complejas (Edelman y Romero, 1991). De esta manera, se puede establecer que las relaciones entre las universidades y el Estado han sido diferentes en las últimas décadas en comparación con lo que fueron antaño.

En los años setenta, el Estado “planificador o previsor” pretendía programar la formación de recursos humanos conforme a las necesidades de la demanda, y fomentaba la creación y desarrollo de los sectores de ciencia y tecnología, incentivando de ese modo la presencia de organismos nacionales de promoción de la investigación.

En los años ochenta, en el marco del Estado desregulador, se puso en práctica un nuevo modelo de vinculación entre el Estado y las universidades, cuyo principal objetivo era fomentar la creación de un mercado para la educación universitaria, fortaleciendo para ello la iniciativa privada y el autofinanciamiento.

En la década de los años noventa, la relación entre el sector público y las universidades estuvo marcada por los siguientes aspectos: la masificación de la educación terciaria, los procesos de modernización y reforma del Estado, la necesidad de construir y fortalecer sociedades democráticas, y

la búsqueda de una institución universitaria que alcance mayores niveles de eficiencia y calidad en su accionar.

En la última década se ha ido profundizando la heterogeneidad del sistema de educación superior y, por ende, la diversificación de las relaciones de las instituciones con el Estado, siendo diferente la interacción existente entre éste y las entidades privadas y públicas y con otras entidades postsecundarias no universitarias. Particularmente, se ha ahondado en la idea del Estado “evaluador” que cautela el bien público y las condiciones mínimas de calidad para el funcionamiento del sistema de educación superior.

Parte relevante de estos cambios se pueden atribuir al incremento de su matrícula, con la consecuente variación en el perfil de sus estudiantes y las restricciones presupuestarias que derivan de las posteriores crisis económicas. Estas restricciones de los recursos estatales condujeron a la necesidad de generar recursos propios y al autofinanciamiento. Como ya fuera notado, todas las universidades, tanto públicas como privadas, se han visto en la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento, en particular para llevar a cabo las labores de investigación y extensión. Este fenómeno ha marcado un cambio radical en las relaciones entre las universidades y el Estado, especialmente con las entidades públicas.

Como consecuencia de esta transformación, se ha pasado de una universidad proactiva y orientadora de la sociedad a una universidad que responde a demandas concretas que generan recursos en sus distintas funciones. No obstante, si bien ha habido una evolución de las relaciones entre universidad y Estado, lo cierto es que no se dispone de información sistemática y agregada, ni en términos cuantitativos ni cualitativos, que permita realizar un análisis basado en antecedentes concretos de cómo ha sido dicha evolución.

Ante la carencia de información sólida es posible hacer algunas conjeturas a partir de los cambios observados tanto en el mundo universitario como respecto del modelo de administración gerencial del Estado. Entre otros aspectos, se observa la disminución de la opción preferencial del Estado por trabajar con universidades públicas y la mayor apertura para establecer vínculos con las universidades privadas, las que en el caso de América Latina no solo duplican en número a las primeras, sino que también un grupo de ellas ha alcanzado estándares de excelencia académica a veces mejores que los de éstas.

Por otra parte, desde el punto de vista del CLAD, la relación entre el Estado y las universidades debiera estar sustentada en un conjunto de principios orientadores de cualquier acción en el ámbito público. En este sentido, se menciona que toda sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir y argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para así impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Adicionalmente, se plantea el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca (CLAD, 2006: 2).

Relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de docencia para la gestión del Estado

La XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en el año 2003, incluyó en su Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, una resolución en la que los altos mandatarios de los 21 países expresaron su compromiso para avanzar en la profesionalización de la función pública en la región y respaldaron los principios y orientaciones de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, que fue preparada por el CLAD y adoptada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD, 2008).

Frente a estas recientes demandas de modernización del Estado y con la incorporación del concepto de gerencia pública, las universidades públicas se han visto enfrentadas a preparar profesionales con una formación actualizada para que se incorporen al servicio público y al perfeccionamiento de los cuadros funcionarios de acuerdo con las nuevas demandas, lo cual constituye un desafío importante para las instituciones de educación superior. Asimismo, los propios gobiernos han establecido organismos internos para la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios. Ambas entidades han debido adecuarse a las nuevas condiciones en que se desarrolla la universidad en Iberoamérica y a la realidad de una gestión pública diferente.

En este marco podrían distinguirse tres niveles formativos superpuestos entre sí y que están asociados a la profesionalización de la función pública: el nivel político, vinculado a la definición de las políticas públicas; el nivel de gerencia pública, orientado a la dirección de entidades estatales importantes; y el nivel operativo, destinado al trabajo cotidiano realizado por técnicos de la especialidad.

El nivel político corresponde a los asesores presidenciales, los directivos ministeriales, los asesores legislativos y las autoridades locales superiores, entre otros. La formación está concentrada en el postítulo y el postgrado de alta selección, y se centra en el manejo macroeconómico, en la definición de políticas públicas, en el comercio internacional y en la toma de decisiones complejas en ámbitos de incertidumbre.

El nivel de gerencia pública corresponde a la conducción de procesos y a la dirección estratégica. En este nivel están las jefaturas del aparato público, los directivos de empresas estatales y las autoridades comunales, entre otros. En tal sentido, la preparación está orientada al liderazgo, al manejo de personal, al trabajo en redes virtuales, a la capacidad de actuar con autonomía, al manejo de grupos interdisciplinarios, a la comunicación efectiva, y al desarrollo de modelos para la construcción de sistemas. Su preparación se da en las carreras profesionales (cinco o más años) de pregrado y en los postítulos y postgrados de especialización. De acuerdo con Edelman y Romero (1991), a comienzos de los noventa existía una relación poco sistemática entre la universidad y el sector público para abastecer de gerentes públicos calificados al sector. Si bien no se disponen de cifras concretas sistematizadas para la región, es claro que la oferta de postgrado en esta materia se ha incrementado significativamente en los últimos años, en especial en lo que respecta a maestrías en universidades públicas.

El nivel operativo está constituido por los funcionarios especializados que manejan sistemas de cierta complejidad y que requieren desempeñarse con estándares de alta precisión, eficiencia, coordinación y responsabilidad. Su preparación está orientada a tecnologías específicas asociadas, por ejemplo, al manejo de software especializado, a la elaboración de bases de datos y estadígrafos de variables múltiples, a la atención de público, al manejo de normativas y jurisprudencia, al manejo de registros, licitaciones y contabilidad pública, y otras capacidades afines. Su formación está relacionada con competencias genéricas y específicas de desempeño vinculadas a su ejercicio laboral. En general, el personal de nivel operativo y técnico debería formarse en el pregrado universitario y en programas de actualización a nivel de postítulo.

Como se desprende de la categorización indicada, en todos los niveles es necesario combinar las acciones de formación que puedan ofrecer las universidades, particularmente en el pregrado, con las actividades de los entes gubernamentales encargados de la formación, en especial en la articulación del perfeccionamiento a través del postgrado y el postítulo.

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse en la relación entre la universidad y el sector público en cuanto a formación del personal es la distribución territorial. De hecho, el aumento de la población fuera de las grandes metrópolis implica necesariamente una descentralización política, particularmente en Latinoamérica. El Informe del Banco Mundial de 1997 revela que en la actualidad aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen a sus dirigentes, contra menos de tres mil que había a fines de los años setenta. Frente a ello, es preciso fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de

parte del sistema (CLAD, 1998). Paralelamente, ha ido creciendo la oferta educativa de las universidades regionales, ya sean como sedes de las entidades centrales o como organismos autónomos. En tal sentido, es importante compatibilizar la descentralización territorial y la desconcentración administrativa del Estado en tanto proceso paralelo que incrementa la responsabilidad de las universidades regionales en lo relativo a la formación y al perfeccionamiento de los empleados públicos para la gestión local. En este plano, sin duda existen mejores condiciones para una colaboración entre los entes estatales y las universidades públicas de modo de establecer redes de cooperación.

En lo que concierne al estado actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas de Iberoamérica con respecto a la formación y capacitación, es importante mencionar la actividad que realizan diversas redes regionales, las cuales constituyen un buen ejemplo de asociacionismo y coordinación entre entidades universitarias y gubernamentales que promueven la formación del personal de la administración pública. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: a) la Red de Escuelas e Institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos (REIGAP); b) la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP); y c) la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP).

Relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de investigación e innovación para la gestión del Estado

En general, en el mundo académico se suele hacer la distinción entre investigación científica, investigación aplicada e innovación tecnológica. Sin embargo, en la actualidad bajo el concepto de “sociedad del conocimiento” (Castells, 2001), estos tres conceptos se funden en uno solo. En efecto, en la sociedad del conocimiento lo importante no es producir un nuevo saber, sino aplicarlo con la mayor presteza posible en pro del bien común. Surge así la gestión del conocimiento como una de las funciones universitarias más relevantes, en la que tanto las autoridades como los académicos están involucrados. Dadas esas condiciones para la relación entre la universidad pública y la gestión del Estado, se abren importantes perspectivas de trabajo mancomunado en el plano de la investigación y la innovación.

Por otra parte, existe una tendencia en materia de investigación cual es que las universidades públicas tienden a privilegiar los proyectos donde hay financiamiento proveniente de fondos concursables, ello en desmedro de las demandas y requerimientos específicos del gobierno. Esta situación genera una tensión entre la lógica de la investigación científica, cuyo foco es la generación o adaptación de saberes, y la satisfacción de demandas concretas que implican una mayor rentabilidad inmediata.

El Estado, a su turno, cuenta en varios países con centros de investigación propios usualmente localizados en los ministerios. Dichos centros, que se enfocan en los temas de la organización y la gestión, por lo general establecen vínculos de cooperación con las universidades, particularmente con las públicas, de manera de desarrollar proyectos de innovación destinados al mejoramiento de los sistemas centrales o de los servicios públicos.

La investigación en el ámbito de la gestión del Estado se focaliza en las áreas de la innovación tecnológica, la teoría organizacional, en temas macroeconómicos, en aspectos vinculados a la optimización de los recursos humanos y al perfeccionamiento de los procesos y desarrollo de los servicios de amplia cobertura territorial.

En años más recientes se han desarrollado esquemas de interacción tripartita entre las universidades, el Estado y el sector productivo, público o privado. Mediante esta fórmula, el gobierno aporta un capital de riesgo, la universidad genera la innovación y la entidad productiva, que puede ser un servicio o una empresa estatal, invierte en masificar el producto. Mediante este sistema se han podido generar cambios importantes en la gestión de áreas relevantes como salud y educación.

Más allá de las relaciones institucionales, existen también redes de investigadores con alta participación de los académicos de universidades públicas que se han organizado para generar políticas públicas de alto impacto social. Un buen ejemplo de ello es la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, cuya misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas fomentando el estudio y la investigación de carácter teórico y empírico⁶.

Relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de servicios y cooperación técnica para la gestión del Estado

El ámbito de la investigación, la innovación, el desarrollo tecnológico, la asesoría y la cooperación técnica constituyen un *continuum* difícil de separar. En este sentido, las universidades públicas suelen proveer diversos servicios para la gestión del Estado; asimismo, se plantean también ámbitos de interacción directa como son las prácticas profesionales de los estudiantes y las pasantías de los docentes.

Como se ha indicado con anterioridad, debido a los problemas de financiamiento universitario producidos por el modelo privatizador, se ha generado en los años recientes una vinculación de índole más comercial entre el Estado y las universidades públicas. Por esta razón, las universidades visualizan cualquier actividad de servicio o de relación con el Estado como una oportunidad de incrementar su presupuesto, lo cual sustenta la idea de que el Estado debe cancelar a precio de mercado los servicios contratados.

A su vez, las relaciones de carácter más comercial conllevan requerimientos más exigentes en lo que respecta a estándares de calidad y cumplimiento de plazos. Esta situación, por un lado, constituye un desafío para el cuerpo profesoral de las universidades, y por otro, implica una disminución en el tiempo que los académicos pueden dedicar a sus actividades habituales, particularmente las de docencia, lo cual va en detrimento de su calidad.

El Estado, por su parte, atendiendo a su proceso de modernización, exige la incorporación de mayores recursos tecnológicos en los servicios solicitados (por ejemplo, en el campo de los adelantos informáticos) que a veces, por razones presupuestarias, las universidades públicas no están en condiciones de satisfacer en comparación con las empresas especializadas del rubro. Ello podría estar generando en la actualidad una competencia desigual.

Asimismo, los gobiernos, dada la reducción del aparato público que se produjo años atrás bajo el imperio del modelo neoliberal, en muchos casos, en lugar de preferir a las universidades, han optado por tercerizar los servicios contratando a grandes empresas que pueden reducir costos importantes por economía de escala en áreas tan sensibles como son los servicios computacionales y ciertos estudios especializados.

Si a las condiciones de autofinanciamiento de las universidades públicas se suman la tendencia a la tercerización de los servicios por parte de los gobiernos y la lógica de la administración pública bajo el modelo gerencial, ocurre que el Estado comienza a tratar a estas entidades como a cualquier empresa exigiendo una evaluación, eficiencia y desempeño, lo que conduce a una entrega de fondos contra rendición, al uso de indicadores, a la implementación de criterios de eficiencia y a privilegiar la relación costo-calidad por sobre su vínculo formal con sus propias universidades.

3. Debilidades en las relaciones entre universidades públicas y los entes gubernamentales para la formación de funcionarios públicos

Resulta difícil hacer una generalización de las debilidades en lo referente a las relaciones entre las universidades públicas y los entes gubernamentales para la formación de funcionarios públicos, ello fundamentalmente debido a la dispersión que existe en las orientaciones políticas en los diferentes países. Si bien en varios de ellos se ha venido aplicando desde los años 90 la reforma gerencial, no parece existir un patrón común de análisis que facilite la comparación (CLAD, 1998). Sin embargo, ya a comienzos de los 90 se señalaba que “a nivel regional la oferta curricular orientada a la formación de

gerentes, mandos medios y operadores no se condice con las necesidades de capacitación que estos requieren” (Edelman y Romero, 1991: 5).

En efecto, en las universidades públicas se ha incrementado la oferta de carreras en el pregrado y de programas de postítulo y postgrado en el campo de las ciencias políticas y la administración pública, empero en muchas de ellas, por las debilidades presupuestarias, ha primado el criterio de crear programas y carreras que generan ingresos y no necesariamente que respondan a demandas sociales o a demandas de trabajo de la sociedad, incluyendo las del sector público.

De otro lado, se suma a las dificultades para lograr una mejor complementación del trabajo de las universidades públicas con el desarrollado por los entes estatales de formación el recelo de las primeras por su autonomía, lo cual genera renuencia a la hora de incorporar las demandas del sector público como elementos importantes a considerar en el diseño del currículo en carreras afines, como son las de ciencias políticas y administración pública.

Es así como, en general, no se ha logrado concretar la participación de funcionarios públicos, especialmente de la alta gerencia, en la determinación de los currículos. Por ejemplo, el uso de procesos y herramientas más tecnificadas de análisis de demandas laborales, como pueden ser el análisis constructivista, el desarrollo de mapas funcionales o la implementación de talleres de análisis ocupacional, son bastante escasos en el mundo universitario y particularmente en los programas de postítulo, como son los diplomados y cursos de perfeccionamiento, o de postgrado, tales como las maestrías y los doctorados.

Se agrega a lo señalado las dificultades generadas en algunos países, debido a la carencia de posibilidades para el perfeccionamiento de los cuadros técnicos del sector público, ello producto de la reducción de personal que en algún momento se produjo por la contracción del aparato público en años pasados. Por esta razón, muchos funcionarios públicos de distinto nivel que se encuentran agobiados con sus tareas cotidianas no cuentan ni con las autorizaciones ni con el tiempo necesario para la capacitación o el perfeccionamiento.

Los requerimientos de autofinanciamiento de las universidades, por otra parte, han llevado a incrementar los costos de la oferta educativa, lo que limita las posibilidades de cooperación con las entidades estatales destinadas a la formación y la participación de los funcionarios, los que en ciertos casos deben cancelar, al menos parcialmente, sus estudios para lo cual no cuentan con los recursos necesarios.

En otro plano, la formación convencional, más teórica, entregada en la actualidad por la mayoría de las universidades en el campo de las ciencias políticas y la administración pública, no se condice con la formación por competencias que se da con bastante más frecuencia en la capacitación en el mundo laboral, incluyendo los centros de capacitación del Estado. Esta disonancia genera dificultades de compatibilización y reconocimiento de estudios, así como de armonización de los planes y programas de formación de ambas instituciones.

4. Propuestas para mejorar las relaciones entre las universidades públicas y gobiernos respecto de la profesionalización y racionalización de la gestión del Estado

Las propuestas de políticas y estrategias para tener relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los entes del Estado, dentro del contexto de los planteamientos de las distintas cartas iberoamericanas, deberían enmarcarse en el enfoque de la Reforma Gerencial de la Administración Pública, que se considera como la respuesta más propicia a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina. En esa línea, toda relación de colaboración con el Estado debe procurar el desarrollo económico y social, y favorecer la democratización mediante condiciones de participación que permitan la evaluación de los servicios públicos y la gestión del gobierno por parte de los beneficiarios (CLAD, 1998).

Al respecto, cabe acotar que la relación entre la universidad pública y el Estado debe darse en todas las áreas de la función pública, vale decir, en: “a) los diferentes sectores del sistema político

administrativo, incluyendo aquellos que, como la Educación, la Salud y otros, pueden disponer de Estatutos o regulaciones singulares de personal; b) los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye el empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como el que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales; y c) los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia” (CLAD, 2003: 6-7).

Además, toda relación entre la universidad pública y el Estado debiera orientarse con un criterio de calidad, incluyendo el uso de instrumentos de gestión adaptados a las condiciones económicas y culturales propias de cada país. En este sentido, se plantea en los documentos del CLAD: “una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a) una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y b) una gestión pública para resultados” (CLAD, 2008).

Adicionalmente, la relación entre universidad pública y Estado debe estar guiada por el concepto de buen gobierno. Un buen gobierno, entre otros aspectos, requiere fomentar la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciará una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país. De igual forma, defenderá “el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro”, velará porque “la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados” (CLAD, 2006: 5-7). Asimismo, deberá establecer relaciones de confianza en el poder central y en las administraciones de nivel regional y local, con todos los ciudadanos informados y dándose facilidades para la participación (CLAD, 2009b).

Las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la docencia

Para establecer relaciones estables entre las universidades públicas y el Estado se requiere que en el sector público se cuente con un cuerpo de funcionarios calificados, estables, con remuneraciones adecuadas y altamente motivados (CLAD, 1998). Además, se requiere que exista un carrera funcionaria que favorezca la profesionalización de la administración pública (CLAD, 2006).

Es importante que las universidades promuevan las carreras afines a la administración pública de modo de poder enrolar estudiantes de buenas calificaciones y de mayores potencialidades en su futuro desempeño profesional. Junto con ello, se plantea la necesidad de establecer mecanismos apropiados y estables para engarzar el término de los estudios con la inserción laboral en el sector público.

Es indudable que se requiere un esfuerzo conjunto de las universidades públicas y de las entidades gubernamentales de formación para capacitar y perfeccionar a los cuadros directivos de la administración pública, no solo en los aspectos técnicos sino también motivarlos para desarrollar su vocación de servicio y para que sean promotores de la calidad (CLAD, 2008). La formación del personal directivo debiera privilegiar la capacitación para formular políticas públicas y para la toma de decisiones complejas. Para ello, las universidades, en conjunto con los institutos de formación del Estado y con el apoyo de las redes internacionales, deberían preparar estudios de casos, juegos de simulaciones, materiales para la formación basada en problemas y situaciones extraídas de la vida real para el trabajo formativo sobre la base de proyectos. En general, este nivel formativo debiera darse a nivel de postítulo y postgrado.

En otro plano de requerimientos es importante que los procesos de descentralización territorial y desconcentración administrativa se apoyen en una adecuada preparación de los cuadros encargados de ello. Consecuentemente, el trabajo conjunto de las universidades públicas con los organismos de capacitación del Estado debiera darse articuladamente para lograr los efectos deseados.

Por otro lado, en naciones sin tradición administrativa local el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Si en la

mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado de una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

La incorporación paulatina del currículo basado en competencias en las universidades públicas conduce necesariamente a un incremento de las relaciones entre el mundo académico y el sector productivo de modo de tener una relación más directa con las demandas del desempeño profesional. Ello abre nuevas vías para estrechar la relación universidad pública-Estado y obliga a un vínculo diferente. En tal sentido, debiera propiciarse un mayor desarrollo de los currículos basados en competencias en las carreras de este campo.

La definición de los perfiles y la formación por competencias coherentes con aquellos debe también expandirse en el sector público, en lo posible en coordinación con su desarrollo en el ámbito universitario de modo de hacerlos compatibles (CLAD, 2003). La elaboración de los perfiles en este plano debe seguir los procedimientos técnicos establecidos para ello, tales como el análisis ocupacional y la definición de funciones y tareas asociadas a conocimientos, habilidades y actitudes en la formación. De igual manera, deben establecerse los criterios de desempeño que permitan evaluar el logro.

Complementariamente, es importante contar con las instancias de acreditación correspondiente tanto para las carreras y programas universitarios como para las entidades de formación del sector público, para garantizar los estándares de calidad adecuados en la formación entregada. Así, tendría sentido el establecer un sistema internacional de acreditación.

En la misma línea de lo anterior, la formulación de una estructura nacional de cualificaciones basadas en competencias (National Qualification Framework), que ya se ha establecido en países desarrollados (Espinoza y González, 2009 y 2010), lleva a compatibilizar y armonizar la formación recibida en las instituciones de formación y perfeccionamiento del Estado y las universidades públicas, permitiendo un mutuo reconocimiento de los aprendizajes más allá de los grados y títulos, como ocurre en la actualidad. Esto lleva a plantear el desafío de establecer el marco de las cualificaciones del sector público, para lo cual es posible utilizar lo que ya se ha realizado en Europa, América del Norte y Oceanía.

En consonancia con lo señalado, el desarrollo y posicionamiento en las universidades de la formación continua, conocida también como educación a lo largo de la vida, obliga a desarrollar trayectorias individuales de formación y perfeccionamiento, readecuación, reciclaje y actualización, en ciclos recurrentes de estudio y trabajo. Esta situación debiera redundar en un modelo más abierto para el desarrollo profesional de los funcionarios del sector público a todo nivel, estableciéndose una suerte de educación dual coordinada entre el Estado y las universidades públicas.

El uso de nuevas tecnologías es otro de los aspectos que es necesario desarrollar para incrementar una relación estable entre las universidades públicas y los entes estatales. Por ejemplo, el desarrollo de plataformas virtuales que permitan la educación no presencial y que flexibilicen las actividades docentes es absolutamente necesario (CLAD, 2007).

No obstante lo mencionado, la relación entre las universidades públicas y el sector estatal también pasa por un incremento de la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública (CLAD, 2009b). Ello requiere una readecuación de la formación de los egresados de las universidades de modo que puedan utilizar los mecanismos y vías de acceso a los sistemas de apoyo que se establecen como parte de la modernización del Estado, como pueden ser las normas para presentarse a licitaciones por vía electrónica, el envío de planos, exámenes médicos, resoluciones judiciales y propuestas en forma virtual, por citar algunas.

Las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la innovación y la incorporación de nuevos saberes

En los procesos de interacción entre universidad pública y Estado en el plano de la incorporación de innovaciones y nuevos saberes en la gestión de las instituciones estatales debe primar la lógica de la gestión del conocimiento. Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008: 23-24), ello implica: “a) El desarrollo de procesos sistemáticos para captar e incorporar, generar, adaptar y difundir la información y el conocimiento adquirido. b) La sistematización, formalización y normalización de procesos, donde se establezcan protocolos para la generación, validación y difusión de conocimiento. c) La institucionalización de la gestión del conocimiento como rutina organizativa. d) La disponibilidad de inventarios de competencias generales y técnicas, actitudes y aptitudes. e) El desarrollo de procesos de gestión de los repositorios de información: bases de datos, Intranet, documentos e informes, definición de procedimientos y métodos documentados, guías, manuales, entre otros elementos. f) El establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y redes de acceso o interconexión que permitan la identificación de las mejores prácticas, tanto entre funcionarios que integran la Administración Pública como entre órganos y entes públicos y unidades administrativas, así como con otras Administraciones Públicas e instituciones privadas. g) La generación de valor entre distintos grupos de personas relacionadas con la gestión pública, el trabajo colaborativo, así como la interacción entre los funcionarios que integran la Administración Pública, grupos de interés, grupos formales o bien grupos de naturaleza espontánea que surgen según las dinámicas naturales de trabajo y la puesta en común de conocimientos y experiencias. Sin lugar a dudas, el conocimiento es esencial para el incremento de la productividad y el desarrollo humano”.

Las universidades públicas deben procurar que “la investigación, la innovación, el conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación estén al servicio de las administraciones públicas para hacerlas más eficaces, eficientes, transparentes, accesibles a los ciudadanos, facilitando su participación, y en particular la creatividad, el aprendizaje social y la comprensión intercultural” (CLAD, 2007). De igual forma, deben tender a facilitar la participación ciudadana y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población (CLAD, 2009a).

La universidad pública en su relación con el Estado debe privilegiar el área social y potenciar su sinergia donde su impacto en la calidad de vida de la población es mayor. A la universidad le corresponderá aportar nuevos conocimientos y participar en la preparación de los recursos humanos, y será tarea del Estado la formulación y el financiamiento de las políticas públicas.

A su turno, la generación de nuevos saberes en las universidades y su comunicación y aplicación a través del sector público debe permitir a la región enfrentar competitivamente la economía mundial. Ello requiere de un trabajo especial de estudio y análisis sobre comercio exterior que pasa a ser un área sensible de la relación universidad-Estado. En esta materia, la modernización de los procesos y la incorporación del gobierno electrónico se hacen indispensables para actuar con la celeridad que requiere el progreso (CLAD, 2007).

Las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la cooperación y prestación de servicios

Para lograr una relación más estable entre las universidades públicas y el sector público es necesario identificar los aspectos que generan mayores sinergias a partir de las potencialidades de cada entidad. Es evidente que uno de los ámbitos donde puede haber mayores aportes e intercambio es en el de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones, que han sido ampliamente desarrolladas en las universidades.

Un aspecto crucial de la cooperación es la forma en que se implementa la transferencia. Frente a ello hay varias opciones, incluyendo los proyectos conjuntos, la asesoría técnica, la elaboración de prototipos, las pasantías de profesores en la empresa pública y de funcionarios en las universidades, las prácticas estudiantiles y las distintas formas de facilitación de la empleabilidad de los egresados.

Notas

¹ Una de las principales dificultades enfrentadas al elaborar un trabajo de estas características ha sido la carencia de datos duros que permitan hacer un análisis preliminar más sistemático sobre lo que ocurre en Iberoamérica en cuanto a las relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos en el plano de la administración del Estado. Por ello, este documento se basa en referentes documentales publicados principalmente por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

² Universidades que entre 1990-2004 produjeron 2 mil o más artículos científicos registrados en las bases de datos Thomson Scientific-ISI, y reúnen durante ese período un 2% o más de la producción nacional total. Sólo países incluidos en el Atlas of Science 2006.

³ Esta sección se basa principalmente en el documento del CLAD de 1998, con el título “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado el 14 de octubre del año citado por el Consejo Directivo.

⁴ Sobre el concepto de público no estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill Grau (1995). Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no estatal, ver el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (1998).

⁵ Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Cunill Grau (1997) y por Bresser Pereira (1999).

⁶ Ver el <http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl>.

Bibliografía

- Bernazza, Claudia y Bibiloni, Homero (2008), *Política y gestión pública: los fines y los medios para el proyecto*, Buenos Aires, Ministerio del Interior. Instituto Nacional de Capacitación Política.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, CLAD, Eudeba.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Castells, Manuel (2001), *La era de la información*, México, Siglo XXI Editores.
- CINDA (2006), *Repitencia y deserción universitaria en América Latina*, Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- _____ (2007), *Educación superior en Iberoamérica: informe 2007*, Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Ril Editores.
- CLAD (1998), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Caracas, CLAD.
- _____ (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 de noviembre.
- _____ (2006), “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio; y adoptada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 3 al 5 de noviembre.
- _____ (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo al 1° de junio; y refrendada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, Chile, 10 de noviembre.
- _____ (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San

- Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.
- _____ (2009a), “Consenso de Lisboa”, aprobado por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio.
- _____ (2009b), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre al 1° de diciembre.
- Cunill Grau, Nuria (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, pp. 25-58.
- _____ (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD; Nueva Sociedad.
- Dondero, Amelia (2005), “Implementación y experiencia de la sede chilena de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas -IBERGOP”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Edelman, David y Romero, Adis (1991), “Orientaciones de políticas y recomendaciones para estrechar la relación sector público-universidad”, Caracas, CLAD, AECI, INAP, PNUD (Serie Documentos Técnicos de la RIGEP; N° 1).
- Espinoza, Oscar y González, Luis Eduardo (2009), *Sistemas de información que apoyan el aprendizaje a lo largo de la vida: experiencias y propuestas para Chile; informe final*, Santiago, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad; Ministerio de Economía.
- _____ (2010), “Propuesta para el desarrollo de un sistema de información que apoye el aprendizaje a lo largo de la vida”, Santiago, Centro de Políticas Comparadas de Educación (Documento de Trabajo CPCE; N° 19), <http://www.cpce.cl/publicaciones/documentos-de-trabajo/171-19-propuesta-para-el-desarrollo-de-un-sistema-de-informacion-que-apoye-el-aprendizaje-a-lo-largo-de-la-vida>.
- Gibbons, Michael (1998), *Higher Education Relevance in the 21st Century*, Washington, World Bank.
- Gómez, Carlos (1999), “La administración pública en una sociedad globalizada”, en *Revista de Gestión Pública y Privada*, N° 4, Huesca, pp. 157-168.
- Gómez, Carlos y Marcuello, Chaime (1997), *Sociedad, individuo y organización: un ensayo para discutir*, Zaragoza, Egido.
- Guerrero, Omar (2001), “Nuevos modelos de gestión pública”, en *Revista Digital Universitaria*, Vol. 2 N° 3, México.
- Johnstone, Bruce (1999), “Privatization in and of Higher Education in the US”, Buffalo, University at Buffalo. Graduate School of Education.
- Mayntz, Renate (1994), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- McCormick, Alexander y Zhao, Chun-Mei (2005), “Rethinking and Reframing the Carnegie Classification”, en *Change*, Vol. 37 N° 5, Philadelphia, September-October, pp. 50-57.
- Nowotny, Helga; Scott, Peter; y Gibbons, Michael (2001), *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, London, Polity Press.
- Orton, Larry (2003), “A New Understanding of Postsecondary Education in Canada; a Discussion Paper”, Ottawa, Statistics Canada (Education, Skill and Learning: Research Papers; N° 011).
- Rama, Claudio (2009), “La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 50, Madrid, pp.173-195, <http://www.rieoei.org/rie50a09.pdf>.

- Santelices, Bernabé (2010), *Desarrollo científico-tecnológico en Iberoamérica y el rol de las universidades (1997-2006)*, Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- UNESCO (2008), “Declaración y plan de acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe”, Cartagena de Indias, UNESCO. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Weber, Max (1993), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

El fortalecimiento del papel del ciudadano en los sistemas de sanidad pública en Europa*

Javier García-Lacalle, Emilio Martín y Sonia Royo

1. Introducción

Las opiniones y experiencias de los pacientes se están convirtiendo en un aspecto importante para mejorar la calidad de los servicios sanitarios (Draper y Hill, 1996). El papel pasivo de los pacientes que tradicionalmente ha caracterizado a la sanidad pública está siendo reemplazado por una demanda activa de servicios personalizados y respetuosos, y las instituciones sanitarias están sometidas a una creciente presión para responder mejor a esos deseos (De Ruyter y Wetzels, 1998). El paciente, que pasa a ser considerado “cliente” de los servicios sanitarios, es visto como un actor fundamental dentro de la sanidad. Durante las dos últimas décadas, los gobiernos están llevando a cabo medidas para involucrar a los ciudadanos en las políticas, planificación y prestación de servicios sanitarios (Baggott, 2005). Estas medidas son necesarias para orientar los sistemas de sanidad a los ciudadanos, de forma que se dé respuesta a sus legítimas expectativas de asumir una mayor responsabilidad en los aspectos que afectan a su salud y cuidados (Anderson, 1996; Wait y Nolte, 2006).

Entre las iniciativas llevadas a cabo, la mayoría de los países de Europa con servicios nacionales de salud, como es el caso de España, Reino Unido y los países escandinavos, están implementando políticas que permiten la libertad de elección de hospital. Permitir a los pacientes elegir el centro donde recibir cuidado médico supone cambiar los mecanismos de planificación que caracterizaban a los servicios nacionales de salud, basados en una organización centralizada, a mecanismos de mercado basados en una mayor descentralización de los prestadores de servicios y cierta competencia entre ellos. El derecho a elegir puede interpretarse como un cambio gradual de estos sistemas sanitarios hacia sistemas caracterizados por una mayor atención a los usuarios, y refleja la adopción de los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), o *New Public Management* (Vrangbæk ...[et al], 2007). Por ejemplo, en los países escandinavos, el principal motivo detrás de la introducción de la elección del paciente, además de pretender mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, ha sido fortalecer el papel de los pacientes y, por tanto, de los ciudadanos (Vrangbæk y Østergren, 2006). En plena época del consumismo o “consumerismo”, fomentar la participación de los pacientes en la atención sanitaria pública parece ser un aspecto importante de la agenda política (Holmström y Röign, 2010). Por lo tanto, con este tipo de medidas se pretende, además de mejorar la atención sanitaria, fortalecer el papel de los ciudadanos y recuperar la confianza de estos en los gobiernos e instituciones públicas.

Este trabajo analiza las diferencias existentes en los sistemas sanitarios en Europa desde el punto de vista de su grado de orientación al ciudadano-paciente, tratando de identificar los factores explicativos del nivel de desarrollo alcanzado en este ámbito. La pregunta de investigación a la que se pretende dar respuesta es la siguiente: ¿qué factores afectan el grado de orientación al ciudadano-paciente de los sistemas sanitarios en Europa? En particular, el documento se centra en la influencia del nivel de recursos destinados a sanidad, el modelo de organización del sistema sanitario y el estilo de administración pública. El propósito es comprender mejor las relaciones existentes entre dichos factores y el grado de orientación al paciente, así como identificar distintos perfiles de países europeos en función de sus niveles de orientación al ciudadano-paciente.

Los recursos destinados a sanidad y el modelo organizativo del sistema sanitario han sido utilizados en la literatura para explicar la calidad de los servicios prestados, medida principalmente en términos de recursos empleados y resultados obtenidos (véase, por ejemplo, Gil y Gracia, 2002; o Van der Zee y Kroneman, 2007). El estilo de administración pública ha sido utilizado para explicar las

Recibido: 22-12-2010. Aceptado: 22-05-2011.

(*) Este trabajo ha sido financiado por el Plan Nacional de I+D+i a través del proyecto ECO2010-17463 (ECON-FEDER).

diferencias entre países ante las reformas llevadas a cabo en distintos ámbitos del sector público (Hood, 1995; Pollitt y Bouckaert, 2000; Torres, 2004) y otros desarrollos recientes en la gestión pública, como el *e-government* (Torres ...[et al], 2005; Pina ...[et al], 2009). Sin embargo, la influencia de estos tres factores en la orientación al paciente de los sistemas sanitarios no ha sido analizada hasta la fecha de forma conjunta.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. La sección 2 está dedicada al fortalecimiento del papel de los ciudadanos en un entorno de mayor orientación al paciente de los sistemas sanitarios. La sección 3 presenta el contexto institucional en el que se enmarca este documento. Las secciones 4 y 5 exponen los datos y la metodología, y el análisis de resultados, respectivamente. Por último, en las secciones 6 y 7 se discuten los resultados y se consignan las conclusiones de la investigación.

2. Participación de los ciudadanos en el ámbito sanitario

Fortalecer el papel del paciente significa que los profesionales, las organizaciones y los responsables de la elaboración y desarrollo de las políticas sanitarias deben ser más sensibles y receptivos a las preferencias y necesidades de los pacientes. La orientación hacia el paciente se enmarca dentro de un cambio en las relaciones entre los pacientes y los prestadores de servicios sanitarios. Como resultado de este proceso para fomentar el fortalecimiento del papel de los ciudadanos, o una mayor participación activa de los mismos (*empowerment*¹, en su denominación en inglés), se espera que los pacientes no sólo sean capaces de gestionar su enfermedad, sino también sus vidas (Aujoulat ...[et al], 2007). Bastian (2008) afirma que apoyar a los ciudadanos en sus propios valores y decisiones es coherente con la definición de fortalecimiento del papel del paciente dada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), a saber: “El fortalecimiento del papel del paciente puede ser un proceso social, cultural, psicológico o político mediante el cual los individuos y los grupos sociales son capaces de expresar sus necesidades, plantear sus preocupaciones, diseñar estrategias de participación en la toma de decisiones y llevar a cabo acciones políticas, sociales y culturales para hacer frente a sus necesidades. Mediante este proceso, las personas perciben una relación más estrecha entre sus metas y el modo de alcanzarlas y una correspondencia entre sus esfuerzos y los resultados que obtienen” (OMS, 1998: 16).

No existe un marco conceptual único que justifique una mayor participación de los ciudadanos en el ámbito sanitario (Wait y Nolte, 2006; Lemire ...[et al], 2008). Wait y Nolte (2006) consideran que existen dos perspectivas importantes en este ámbito: la perspectiva democrática y la consumista. La perspectiva democrática asume que una mayor participación ciudadana llevará a un proceso de toma de decisiones más democrático, mejorando, por tanto, la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas. Esta perspectiva enfatiza la importancia de fomentar la participación ciudadana para conseguir el logro de dos objetivos: (i) mantener un sistema democrático fuerte y ayudar a las personas a cumplir con sus obligaciones ciudadanas; y (ii) representar de forma adecuada la diversidad de intereses y filiaciones de la sociedad en el proceso político. La perspectiva consumista es vista como una forma de mejorar el desempeño de las organizaciones que prestan servicios sanitarios mediante la introducción de competencia, ya que fomentándola se reafirman los derechos de los usuarios a la información, al acceso a los servicios y a la libertad de elección.

Lemire ...[et al] (2008) argumentan que la noción de fortalecimiento del papel del ciudadano se ha discutido en muchas disciplinas y está sujeta a numerosos enfoques e interpretaciones debido, principalmente, a la ambigüedad que rodea a este concepto y a la variedad de partícipes, contextos y circunstancias que lo definen. El fortalecimiento del papel del paciente encuentra partidarios en la literatura académica no sólo por razones económicas, como la de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios mediante la introducción de cierta competencia en el sector, sino también médicas y humanas. La idea de una mayor participación es, en sí misma, un valor añadido en el ámbito de la sanidad pública, además de las razones éticas que justifican que sean los pacientes los que participen en las decisiones que les afectan directamente (Segal, 1998). Vrangbæk y Østergren (2006) afirman que el papel de los pacientes se ve especialmente reforzado cuando estos tienen la oportunidad de escoger el

hospital donde recibir atención especializada. Desde una perspectiva política, permitir a los ciudadanos elegir hospital tiene la ventaja de trasladar parte de la responsabilidad de las políticas sanitarias a los usuarios. Además, según Vrangbæk y Østergren (2006), la libertad de elección representa para los políticos una forma de mejorar los sistemas sanitarios y un cambio en las decisiones de asignación de recursos sin tener que incrementar necesariamente los niveles de gasto sanitario.

Algunos profesionales de la sanidad son escépticos sobre este nuevo enfoque de participación activa del paciente, ya que lo consideran como la última de las terminologías “políticamente correctas” y un argumento para justificar políticas que disminuyan el control de médicos y profesionales sanitarios sobre las decisiones en el sector. Sin embargo, Anderson y Funnell (2010) opinan que este escepticismo no está bien fundamentado, ya que fortalecer el papel del paciente supone el reconocimiento de que estos ya controlan parte de las decisiones fundamentales y que, al darles más poder de decisión, pueden valorar mejor las distintas alternativas y tomar decisiones en función de sus preferencias.

Además del interés político en involucrar al ciudadano, un elemento fundamental que está afectando a este tipo de reformas es el acceso a la información relacionada con la salud y la sanidad que las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y especialmente Internet, ponen a disposición de los ciudadanos. Internet ha dado acceso a una gran cantidad de información en un momento en que los pacientes están adoptando un papel más activo en su propia salud. Según algunos autores, como Beun (2003), las TIC van a convertirse en una parte integral de las organizaciones sanitarias y de la prestación de servicios en el futuro. Con la expansión de Internet, se están diseñando e implementando nuevos sistemas de información sanitaria que potencian la coordinación entre diferentes actores dentro del sistema (Currim ...[et al], 2006). La orientación al paciente está cambiando la sanidad europea (European Commission, 2006) y la aplicación de las TIC es un aspecto fundamental en esta orientación al paciente y en el fortalecimiento de su posición en el sistema, ya que permiten dar la información que cada ciudadano requiere en el momento en que la precisa (European Commission, 2006; Royal Society, 2006; Fundación Telefónica, 2006; Hesse y Shneiderman, 2007; Lemire ...[et al], 2008).

3. Contexto institucional

Sistemas de salud en la Unión Europea

En función de la relación existente entre financiadores y prestadores de los servicios públicos de salud, en Europa se distinguen dos grandes categorías de sistemas sanitarios (véase, por ejemplo, Mossialos ...[et al], 2002; Van der Zee y Kroneman, 2007). Por un lado, está el modelo *Beveridge* en aquellos países que cuentan con sistemas nacionales de salud financiados mediante impuestos, como España, Italia, Reino Unido y los países escandinavos. Por otro lado, está el modelo *Bismarck*, en el cual la sanidad se financia principalmente mediante la contratación de seguros por parte de los trabajadores asalariados. Este modelo es el adoptado, entre otros, por Alemania, Bélgica, Francia y Holanda.

En los países con sistemas nacionales de salud (*Beveridge*), la responsabilidad de la gestión de los servicios sanitarios recae en el Ministerio de Sanidad o su equivalente a nivel regional, en el caso de sistemas de salud descentralizados. Tradicionalmente, la organización de estos sistemas se ha basado en dos aspectos fundamentales: 1) distribución de los servicios sanitarios en función de la situación geográfica de la población, y 2) estructura piramidal, con los médicos y centros de atención primaria en la base de la pirámide y hospitales altamente especializados en la cúspide. Acceder a la atención especializada requiere de la solicitud del médico de atención primaria, lo que se conoce como “sistema con vigilante” (*gatekeeper*). Los médicos de atención primaria suelen tener una relación contractual con el propio sistema, del que reciben un salario, y los hospitales son propiedad del Estado.

En los países con un sistema de seguros sociales (*Bismarck*), el sistema sanitario está organizado de una forma más flexible. El Estado tiene menor influencia y el sistema es más plural, con una mayor participación de organizaciones médicas y sociales y con una fuerte influencia de los prestadores de los

servicios y de las compañías de seguros. Normalmente, es posible un acceso directo de los pacientes tanto a la atención primaria como a la especializada, sin criterios geográficos que restrinjan su capacidad de decisión. La atención primaria suele prestarse por médicos que trabajan por cuenta propia, mientras que la atención especializada suele prestarse en hospitales privados sin ánimos de lucro.

Además de estos dos tipos de sistemas de sanidad, los países pertenecientes al bloque soviético se caracterizaban por tener unos sistemas sanitarios centralizados dentro de una estructura gubernamental altamente jerarquizada, conocido como modelo *Semashko*. En estos países, la cobertura sanitaria era universal y gratuita, pero con importantes deficiencias, como, por ejemplo, escasez de recursos, bajo desarrollo tecnológico y elevado número de personal, mal remunerado y sin incentivos para prestar servicios de calidad de forma eficiente (Rechel y McKee, 2009). Tras la caída del comunismo, los países con este sistema se han reconvertido para adoptar un modelo *Beveridge* o *Bismarck*, o un sistema mixto. En estos países, las reformas han supuesto una reducción del sector hospitalario, la introducción de mayor número de proveedores de servicios privados, un cambio en los métodos de financiación, y esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios prestados (Rechel y McKee, 2009). Según estos autores, la mayoría de estos países han adoptado un sistema basado en seguros sociales (*Bismarck*), aunque la implementación de este modelo ha sido complicada debido a las dificultades institucionales y económicas por lo que, en algunos de estos países, se ha continuado financiando la sanidad mediante la transferencia de ingresos gubernamentales al sector, resultando de esta manera en un modelo mixto.

Tradicionalmente, los países con un modelo *Bismarck* han sido más propicios a orientar sus sistemas de salud hacia los pacientes que los países con un modelo *Beveridge*, por existir una cierta competencia entre compañías de seguros y hospitales para atraer pacientes. Sin embargo, en la actualidad se está produciendo un proceso de convergencia entre ambos modelos. En los países de tipo *Beveridge* se está llevando a cabo un proceso de descentralización y concesión de mayor autonomía en la gestión de los hospitales públicos y se está dando a los pacientes libertad para elegir hospital. Por su parte, en los países con un modelo *Bismarck*, los gobiernos están tratando de influir en mayor medida en las decisiones sobre atención hospitalaria, limitando algunas de las alternativas de elección de los pacientes para conseguir una mayor eficiencia.

Estilos de administración pública

El estilo de administración pública ha sido utilizado por diversos autores (entre otros, Kickert, 1997; Pollitt y Bouckaert, 2000; Torres, 2004) para explicar las diferentes características de las reformas del sector público entre países. Según estos autores, la introducción de innovaciones en la gestión pública se ve influenciada por elementos de la cultura administrativa y organizativa, antecedentes históricos y las características del marco legal. En la Unión Europea (UE), tradicionalmente se han destacado cuatro modelos de administración pública (Kickert, 1997; Torres, 2004): germánico, sur-europeo, anglosajón y un último grupo que comprende los países nórdicos y Holanda², considerado como una mezcla de los modelos germánico y anglosajón. Asimismo, a los países anteriores es necesario añadir los países de la Europa del Este.

Los **países germánicos** se caracterizan por un esquema de complejas interrelaciones entre la administración central, estados federales y gobiernos locales, una importante filosofía legalista, prácticas administrativas altamente burocráticas y un sistema jerárquico muy arraigado (Hammerschmid y Meyer, 2005). La *Weisungsprinzip*, principio de las normas, establece un sistema fuertemente jerarquizado tanto dentro de los organismos como entre organismos, con normas que regulan las funciones con un considerable nivel de detalle (Torres, 2004).

El modelo **sur-europeo** se basa en el derecho administrativo, lo cual implica estructuras altamente burocráticas y jerárquicas, y en la existencia de un marco muy legalista para los procesos de toma de decisiones administrativas, basado en las ideas de conformidad con el debido proceso e igualdad de tratamiento (Guyomarch, 1999). El modelo germánico y el sur-europeo son similares en el

sentido de que ambos modelos de administración pública son legalistas (Parrado ...[et al], 2005) y tienen normas administrativas como la base de la organización de su administración pública, aunque también presentan características que permiten diferenciarlos (Torres, 2004). En el modelo sur-europeo, el Estado desempeña un papel central como regulador y protector del interés general. Incluso en los países con un mayor grado de descentralización (como Italia, España o Bélgica) la administración central establece las características comunes de los servicios públicos para todo el país, recauda la mayor parte de los ingresos fiscales y mantiene delegaciones en las provincias y regiones con objeto de garantizar la uniformidad de las políticas y el mismo nivel de servicios públicos en todo el país (Torres, 2004).

En los países germánicos y sur-europeos, las reformas de la NGP -cuyo máximo exponente se encuentra en los países angloamericanos (Pollitt y Bouckaert, 2000; Torres, 2004)- han encontrado dificultades a la hora de adaptarse a sus sistemas legalistas y burocráticos. En estos países, en general, se han producido reajustes centrados en la modernización del sector público con objeto de mejorar la imagen que los ciudadanos tienen de la Administración y dar una imagen de modernidad (Torres y Pina, 2004; Hammerschmid y Meyer, 2005) en lugar de transformar los estilos y estructuras de administración pública tradicionales (Guyomarch, 1999; Capano, 2003; Torres y Pina, 2004; Tavares y Alves, 2006). Es decir, muchas de las medidas implementadas en estos países se han centrado en aquellos elementos de la NGP que resultaban más compatibles con su cultura administrativa, renovando de esta forma el paradigma tradicional de administración pública mediante la incorporación de nuevos valores e ideas sin tener que reemplazar los ya existentes (Capano, 2003; Torres, 2004; Hammerschmid y Meyer, 2005; Minvielle, 2006; Tavares y Alves, 2006).

Los países **anglosajones** han sido pioneros en incorporar los criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública (Hood, 1995; Pollitt y Bouckaert, 2000). En estos países se han implementado importantes iniciativas de transferencia de competencias tanto a nivel territorial (descentralización) como a través de la creación de agencias (desconcentración), y también han sido más propensos a la introducción de mecanismos de mercado y de competencia en el sector público, así como prácticas de gestión propias del sector privado con objeto de conseguir una mayor flexibilidad en la distribución de recursos. Del mismo modo, mediante la introducción de iniciativas de calidad y cartas de servicios, estos países también han sido pioneros en la concepción de los ciudadanos como consumidores de servicios, como clientes. Por todos estos motivos, los países pertenecientes a este entorno han sido considerados como líderes en la introducción de las reformas de la NGP.

Los **países nórdicos** son Estados unitarios que pertenecen a un modelo de administración pública preocupado por la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y el desarrollo del Estado del bienestar (Keating, 2001). Según Peters (2000), la característica distintiva de este grupo de países es el fuerte compromiso existente hacia el bienestar social y económico de la población. Estos países también se caracterizan por la existencia de una larga tradición de deliberación, cooperación, negociación y consulta en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos (Christensen ...[et al], 2002; Kickert, 2002), y la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos está vinculada con la satisfacción de los deseos y demandas de los ciudadanos (Torres, 2004).

Los **países de la Europa del Este** formaron parte del antiguo bloque comunista y estuvieron bajo la influencia política y administrativa de la Unión Soviética. La mayor parte de ellos pertenecen en la actualidad a la Unión Europea. En estos países, la centralización se combinaba con la concentración del poder en los órganos de más alto nivel del Estado bajo el control del Partido Socialista (Hesse, 1993). Estos países han estado inmersos en profundas reformas de la administración pública para lograr la transición desde el anterior estilo comunista a un régimen democrático, con sistemas económicos de tipo capitalista o de mercado. Durante los años 1990, se instrumentaron prácticas de gestión de tipo “de mercado” con el objetivo de introducir herramientas que garantizaran la transparencia y rendición de cuentas. Estos países también han adoptado reformas para mejorar la comunicación entre gobiernos y ciudadanos y la prestación de servicios públicos (Toonen, 1993).

Como puede extraerse de los párrafos anteriores, de los cinco estilos de administración pública vigentes en Europa, el anglosajón y el nórdico son los que, *a priori*, parecen ofrecer un marco más propicio para el desarrollo de sistemas sanitarios con un mayor nivel de orientación al usuario, dada su inclinación a concebir al ciudadano como cliente. En los países germánicos, sur-europeos y de la Europa del Este también se han ido introduciendo reformas de este tipo, pero éstas son más recientes y no han tenido el mismo alcance que en los países anglosajones y nórdicos.

4. Datos y metodología del análisis

Datos

Los datos utilizados para realizar este estudio se han extraído del informe sobre el grado de orientación al usuario de los sistemas sanitarios de 33 países de Europa, elaborado por la Fundación *Health Consumer Powerhouse* (HCP) para el año 2009 (HCP, 2009). Este informe mide el grado de orientación al usuario sobre la base de una serie de indicadores agrupados en seis categorías (entre paréntesis se presenta la máxima puntuación posible en cada categoría): Derechos e información de los pacientes (175), E-salud (75), Tiempos de espera para recibir tratamiento (200), Resultados y calidad de los servicios prestados (250), Cobertura de los servicios sanitarios (150) y Cobertura farmacéutica (150). Un último índice, Puntuación total, es la suma de las puntuaciones de las seis categorías anteriores (por lo que la puntuación máxima es 1.000). Este índice representa el grado de orientación al usuario en cada país de forma global. Tradicionalmente, los sistemas sanitarios se han estudiado centrándose principalmente en los recursos empleados o los resultados obtenidos (por ejemplo, Gil y Gracia, 2002; Van der Zee y Kroneman, 2007). La metodología utilizada por la HCP ofrece una perspectiva más amplia para valorar los sistemas sanitarios.

La categoría *Derechos e información de los pacientes* estudia la habilidad de un sistema sanitario para eliminar barreras de comunicación entre médicos y organizaciones sanitarias y pacientes. Esta categoría es especialmente importante para la HCP ya que, al no depender del gasto destinado a sanidad, incluso los países con menos recursos pueden desarrollarla. La categoría *E-salud* refleja la creciente importancia que tienen las TIC en sanidad e incluye aspectos como el historial médico electrónico y otras soluciones para mejorar la comunicación entre profesionales, y entre estos y los pacientes. *Tiempos de espera para recibir tratamiento* tiene en cuenta, entre otros aspectos, si los pacientes obtienen cita con su médico de familia el mismo día que lo solicitan, o el tiempo que transcurre desde que se diagnostican determinadas enfermedades (como cáncer) hasta que se recibe tratamiento. La categoría *Resultados y calidad de los servicios prestados* valora el rendimiento de los distintos sistemas de sanidad en lo que se refiere a los resultados de los tratamientos efectuados, utilizando para ello indicadores como la mortalidad infantil, mortalidad en caso de infarto o infecciones hospitalarias. *Cobertura de los servicios* mide el grado de equidad en el acceso a los servicios y la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a determinados tratamientos. *Cobertura farmacéutica* valora el acceso a información sobre medicamentos, el porcentaje del coste de los fármacos cubierto por algún subsidio o el tiempo en que los nuevos fármacos pasan a estar parcial o totalmente financiados por el sistema sanitario. Los indicadores que forman cada una de estas seis categorías (HCP, 2009: 45-56) han sido seleccionados por un panel de expertos de siete países europeos e incluyen indicadores utilizados habitualmente por la OMS (por ejemplo, “mortalidad infantil” dentro de la categoría *Resultados y calidad de los servicios prestados*); indicadores elaborados y utilizados por la OCDE y la UE (por ejemplo, “operaciones de cataratas realizadas por cada 100.000 ciudadanos de más de 65 años”, dentro de la categoría *Cobertura de los servicios*) y otros indicadores que han sido obtenidos por la HCP a partir de encuestas realizadas a organizaciones de pacientes o consultas a las agencias nacionales de salud de cada país (como, por ejemplo, “acceso de los pacientes a su historial médico”, dentro de la categoría *Derechos e información de los pacientes*).

El estudio de la HCP analiza los 27 países de la UE más Suiza, Noruega y cuatro países candidatos a formar parte de la UE: Albania, la Antigua República Yugoslava (ARY) de Macedonia,

Croacia e Islandia. Malta, por no disponer del dato del % del PIB destinado a sanidad, y los cuatro países candidatos a entrar en la UE han sido excluidos de nuestro análisis. Por lo tanto, la muestra final objeto de estudio está formada por 28 países: los 27 países que actualmente componen la UE excepto Malta, más Suiza y Noruega.

Metodología aplicada

Dado que el informe de la HCP no estudia qué factores pueden estar influyendo en la puntuación alcanzada en cada país, el trabajo analiza de forma empírica las relaciones existentes entre el grado de orientación al ciudadano-paciente y el nivel de recursos destinados a sanidad en cada país, el sistema de salud vigente y su estilo de administración pública. La Tabla 1 presenta las puntuaciones en las seis categorías de orientación al paciente de la HCP, la puntuación total del índice de orientación al usuario y el porcentaje de gasto destinado a sanidad, medido como % del PIB, de los países analizados. Como se ha indicado anteriormente, las puntuaciones originales proporcionadas por la HCP tienen un nivel máximo distinto para cada una de las categorías. Para facilitar las comparaciones, las puntuaciones de la Tabla 1 han sido expresadas en porcentajes sobre el máximo posible en cada categoría.

La relación existente entre el porcentaje del PIB destinado a sanidad y la puntuación obtenida en las seis categorías que componen el índice de orientación al ciudadano y la puntuación total ha sido analizada mediante un análisis de correlaciones, utilizando el coeficiente de Spearman. La interpretación de este coeficiente es similar al de Pearson, pero tiene la ventaja de que no exige normalidad de las variables analizadas. El coeficiente de Spearman refleja el grado de relación lineal entre dos variables y puede presentar valores entre -1 y +1. Un resultado de +1 significa que existe una correlación positiva perfecta entre las variables. Los datos sobre el porcentaje del PIB dedicado a sanidad se han obtenido del Informe de la OCDE sobre salud del año 2010 (OECD, 2010). De los países en los que la OCDE no aporta este dato (Bulgaria, Chipre, Letonia, Lituania y Rumania), la información se ha obtenido de Eurostat. Los datos del PIB se corresponden al año 2008, excepto para aquellos casos donde se indica otro año (véase la Tabla 1). Los análisis se han realizado con el programa SPSS versión 15.0.

Mediante un análisis *cluster*, aplicando el método de Ward, se han agrupado los países, según su similitud, en las seis categorías de la HCP, con el objetivo de clasificar los países en un número reducido de grupos homogéneos que nos permita explicar qué características influyen en la orientación hacia el paciente de los distintos sistemas sanitarios en Europa. En la explicación de la formación de los grupos se prestará atención al tipo de sistema sanitario, el estilo de administración pública y el porcentaje del PIB dedicado a sanidad de cada país. El método de Ward es especialmente recomendable si lo que se pretende es establecer grupos internamente semejantes y lo más distintos entre sí que sea posible (Ward, 1963). Este método ha sido aplicado en otros estudios en materia de gestión pública, como Pina ...[et al] (2009 y 2010). Las variables utilizadas en el análisis *cluster* (las seis categorías de orientación al paciente) han sido estandarizadas en el rango 0-1 para evitar que la clasificación obtenida esté determinada por la diferente puntuación máxima de cada una de las categorías.

Tabla 1
Orientación al usuario y recursos destinados a sanidad (% PIB)

País	Derechos e información	E-salud	Tiempos de espera	Resultados y calidad	Cobertura de servicios	Cobertura farmacéutica	Total	PIB (%)
Alemania (GE)	70,3%	50,7%	93,5%	85,6%	66,7%	83,3%	78,7%	10,5
Austria (AU)	85,1%	66,7%	86,5%	76,0%	71,3%	83,3%	79,5%	10,5
Bélgica (BE)	74,3%	50,7%	93,5%	62,0%	90,7%	58,7%	73,2%	10,2
Bulgaria* ² (BG)	48,0%	56,0%	60,0%	38,0%	38,0%	33,3%	44,8%	7,1
Chipre* (CY)	62,9%	50,7%	80,0%	62,0%	66,7%	50,0%	63,7%	5,8
Dinamarca ¹ (DK)	100,0%	84,0%	60,0%	80,8%	80,7%	92,0%	81,9%	9,7
Eslovaquia (SK)	59,4%	38,7%	66,5%	38,0%	57,3%	75,3%	56,0%	7,8
Eslovenia (SL)	85,1%	50,7%	60,0%	62,0%	71,3%	66,7%	66,8%	8,3
España (SP)	48,0%	56,0%	46,5%	71,6%	71,3%	83,3%	63,0%	9,0
Estonia (ES)	74,3%	61,3%	60,0%	57,2%	66,7%	66,7%	63,8%	6,1
Finlandia (FI)	81,7%	66,7%	46,5%	90,4%	80,7%	58,7%	72,1%	8,4
Francia (FR)	81,7%	44,0%	86,5%	80,8%	76,0%	75,3%	77,8%	11,2
Grecia ¹ (GR)	48,0%	33,3%	73,5%	76,0%	52,7%	50,0%	60,0%	9,7
Holanda (NE)	92,6%	84,0%	73,5%	90,4%	86,0%	92,0%	86,3%	9,9
Hungría (HU)	77,7%	61,3%	73,5%	47,6%	57,3%	66,7%	63,3%	7,3
Irlanda (IR)	62,9%	56,0%	60,0%	80,8%	76,0%	75,3%	70,1%	8,7
Italia (IT)	62,9%	44,0%	60,0%	85,6%	62,0%	66,7%	67,1%	9,1
Letonia* ² (LV)	52,0%	38,7%	60,0%	52,4%	52,7%	42,0%	51,2%	6,8
Lituania* (LT)	77,7%	50,7%	60,0%	52,4%	47,3%	33,3%	54,6%	6,6
Luxemburgo (LU)	77,7%	56,0%	86,5%	80,8%	90,7%	58,7%	77,7%	7,2
Noruega (NO)	77,7%	66,7%	53,5%	90,4%	80,7%	66,7%	74,0%	8,5
Polonia (PL)	66,9%	50,7%	53,5%	52,4%	57,3%	58,7%	56,5%	7,0
Portugal (PO)	70,3%	89,3%	40,0%	62,0%	71,3%	66,7%	63,2%	9,9
Reino Unido (UK)	70,3%	72,0%	40,0%	71,6%	80,7%	83,3%	68,2%	8,7
Rep. Checa (CzR)	48,0%	50,7%	66,5%	76,0%	80,7%	66,7%	66,7%	7,1
Rumania* (RO)	52,0%	33,3%	60,0%	42,8%	47,3%	50,0%	48,9%	5,4
Suecia (SE)	66,9%	72,0%	46,5%	100,0%	90,7%	75,3%	76,2%	9,4
Suiza (SW)	77,7%	61,3%	93,5%	85,6%	62,0%	75,3%	78,8%	10,7
MEDIA	69,7%	57,0%	65,7%	69,7%	69,0%	66,2%	67,3%	8,5

* Datos de gasto (% PIB) destinado a sanidad obtenido de Eurostat (2010).

1: Datos sobre gasto (% PIB) para 2007.

2: Datos sobre gasto (% PIB) para 2006.

Fuente: HCP (2009).

Para profundizar en las diferencias entre los grupos formados, en lo relativo a las puntuaciones de las distintas categorías de orientación al paciente y en el gasto destinado a sanidad, se ha llevado a cabo un análisis mediante el estadístico *U* de Mann-Whitney, que permite comprobar si existen diferencias significativas entre dos muestras independientes (en este caso, los grupos tomados de dos en dos). Adicionalmente, para ayudar a interpretar mejor la relación existente entre la cantidad de recursos destinados a sanidad y el índice de orientación al usuario de los distintos sistemas sanitarios, se presenta de una forma visual, mediante un diagrama de cajas, el gasto en sanidad de cada uno de los grupos formados en el análisis *cluster*.

5. Análisis de resultados

Los resultados del análisis de correlaciones (Tabla 2) entre los distintos índices de orientación al paciente y el porcentaje del PIB dedicado a sanidad muestran la existencia de correlaciones positivas y significativas en tres categorías: *Resultados y calidad de los servicios*, *Cobertura de los servicios sanitarios* y *Cobertura farmacéutica*, mostrando que la puntuación en estas categorías está directamente relacionada con la cantidad de recursos destinados a la sanidad. *Derechos e información* y *E-salud* no muestran una correlación significativa con el gasto que se destina a sanidad, indicando que estos aspectos dependen más de una cultura o voluntad de orientación hacia el paciente que de los recursos empleados. *Tiempos de espera* tampoco muestra una correlación significativa con el porcentaje del PIB destinado a sanidad, lo que sugiere que los aspectos organizativos del sistema sanitario son fundamentales en este aspecto. Como es de esperar por las correlaciones existentes entre las distintas subcategorías y el gasto sanitario, la *Puntuación total* presenta una correlación positiva y significativa con el porcentaje del PIB destinado a sanidad. La Figura 1 presenta de forma gráfica, mediante un diagrama de dispersión, la relación positiva existente entre el porcentaje del PIB destinado a sanidad y la puntuación total de orientación al usuario. Estos resultados indican que el gasto destinado a sanidad es un factor que influye en la orientación al usuario, pero solo en algunos aspectos, y que se puede lograr una mayor orientación al paciente sin necesidad de destinar una mayor cantidad de recursos al sistema sanitario, mediante la utilización de las TIC o suministrando más información a los pacientes, por ejemplo.

Tabla 2
Correlación entre los índices de la HCP y el gasto en sanidad

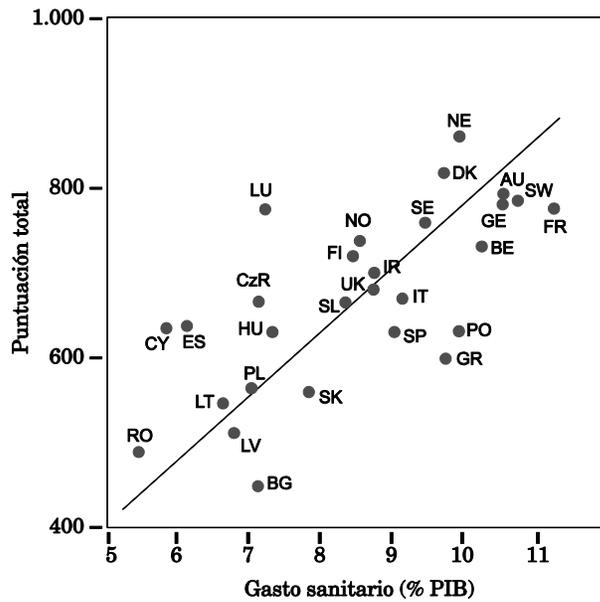
Índices de orientación al paciente	Correlación con Gasto sanitario (% PIB)
Derechos e información de los pacientes	0,373 (0,051)
E-salud	0,305 (0,115)
Tiempos de espera	0,296 (0,126)
Resultados y calidad de los servicios	0,605** (0,001)
Cobertura de los servicios sanitarios	0,417* (0,027)
Cobertura farmacéutica	0,648** (0,000)
Puntuación total	0,702** (0,000)

Entre paréntesis, significatividad de la correlación.

** Significatividad del 0,01; * Significatividad del 0,05.

Fuente: elaboración propia a partir de HCP (2009).

Figura 1
Relación entre *Puntuación total* y porcentaje de PIB destinado a sanidad

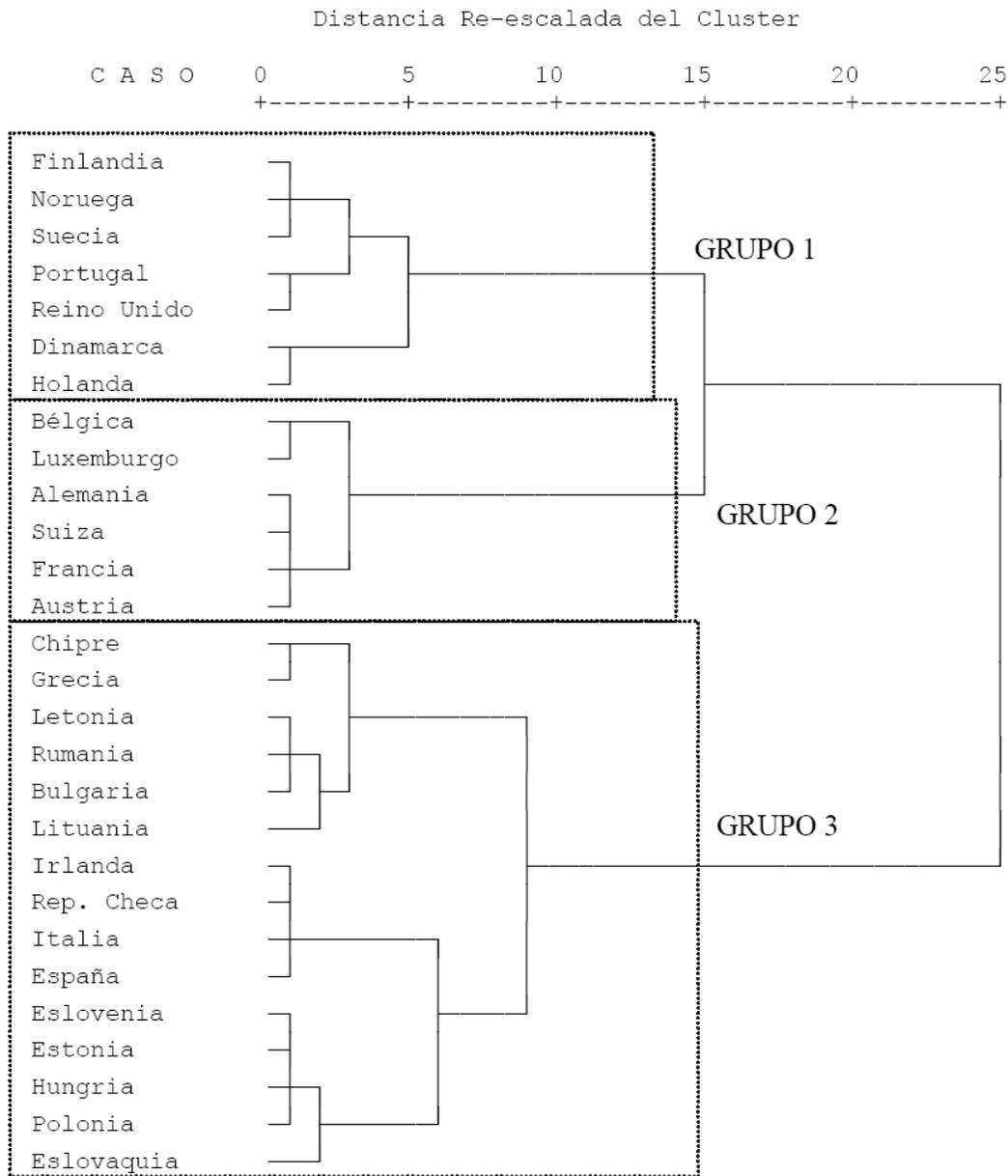


Nota: la línea discontinua representa la regresión lineal entre ambas variables.

Fuente: elaboración propia.

La Figura 2 muestra el resultado del análisis *cluster* de los países considerados, que los clasifica en tres grupos diferenciados. La composición de los tres grupos obtenidos indica que el estilo de administración pública y el tipo de sistema sanitario son factores que están influyendo en el grado de orientación hacia los pacientes.

Figura 2
Agrupación de los países conforme al análisis *cluster*



Fuente: elaboración propia.

El Grupo 1 está formado por cinco países del norte de Europa (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Holanda), Reino Unido y Portugal. Por lo tanto, la mayor parte de los países que forman este grupo pertenecen al estilo de administración pública nórdico. Los países de este grupo, salvo Holanda, tienen un sistema sanitario basado en servicios nacionales de salud (modelo *Beveridge*). El Grupo 2 está formado por seis países de la Europa continental. Tres son de estilo germánico (Alemania, Austria y Suiza) y tres de estilo sur-europeo (Bélgica, Francia y Luxemburgo). Todos los países de este grupo tienen sistemas de salud del tipo *Bismarck*. El Grupo 3 está formado por tres países de estilo de administración sur-europeo (España, Grecia e Italia), Irlanda y por los países que se han incorporado recientemente a la Unión Europea (entre 2004 y 2007). Este grupo incluye países con sistemas tipo

Beveridge (como España, Grecia, Italia y Rumania) y países que han adoptado el sistema tipo *Bismarck* (como la República Checa y Hungría). La Tabla 3 presenta los principales estadísticos de los tres grupos formados en el análisis *cluster* y los resultados del test *U* de Mann-Whitney que permiten comparar la orientación a los usuarios de los tres grupos formados en función de las puntuaciones obtenidas en las categorías del informe de la HCP y del PIB destinado a sanidad. La Figura 3 muestra un análisis gráfico, mediante un diagrama de cajas, del gasto que se destina a sanidad en cada grupo de países.

Tabla 3
Estadísticos descriptivos y resultados del Test *U* de Mann-Whitney

	GRUPO	Media	Desv. típ.	Mín.	Máx.	Resultados del test <i>U</i>		
						1-2	1-3	2-3
Derechos e información	1	139,9	21,8	117	175	20,500 (0,942)	15,500** (0,009)	13,000* (0,012)
	2	136,2	9,2	123	149			
	3	108,0	21,9	84	149			
E-salud	1	57,3	6,9	50	67	1,00** (0,004)	0,000** (0,000)	30,000 (0,232)
	2	41,2	6,2	33	50			
	3	36,6	6,9	25	46			
Tiempos de espera	1	102,9	24,2	80	147	0,000** (0,002)	21,500* (0,023)	0,000** (0,000)
	2	180,0	7,7	173	187			
	3	125,3	16,6	93	160			
Resultados y calidad	1	209,1	32,7	155	250	13,500 (0,277)	12,000** (0,004)	13,000* (0,012)
	2	196,2	22,1	155	214			
	3	149,1	38,6	95	214			
Cobertura de servicios	1	122,3	8,9	107	136	14,500 (0,343)	5,000** (0,001)	16,000* (0,023)
	2	114,3	18,2	93	136			
	3	90,5	17,8	57	121			
Cobertura farmacéutica	1	114,6	19,8	88	138	17,000 (0,560)	22,000* (0,028)	22,000 (0,069)
	2	108,7	16,9	88	125			
	3	88,5	22,9	50	125			
% PIB	1	9,2	0,7	8,4	9,9	7,000* (0,045)	13,000** (0,005)	7,000** (0,003)
	2	10,1	1,4	7,2	11,2			
	3	7,5	1,3	5,44	9,7			

Entre paréntesis: significatividad asintótica (bilateral) del estadístico *U*.

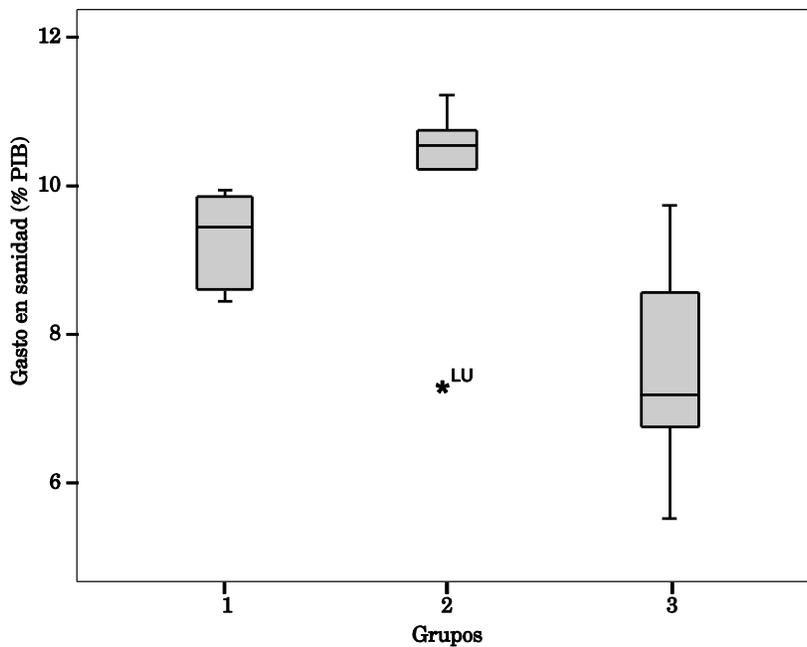
** Significativo a nivel 0,01; * Significativo a nivel 0,05;

Fuente: elaboración propia.

El Grupo 1 se caracteriza por una alta orientación al usuario de los servicios sanitarios. Presenta las mejores puntuaciones medias en todas las categorías excepto en *Tiempos de espera* (donde la diferencia con los otros dos grupos es significativa). Estos países destinan en torno al 9% de su PIB a sanidad. El Grupo 2 también se caracteriza por un alto nivel de orientación al ciudadano. Aunque las puntuaciones medias de este Grupo son inferiores a las del Grupo 1 en 5 de las 6 categorías, la diferencia solo es estadísticamente significativa en la categoría de *E-salud*. El Grupo 2 es el que tiene las mejores puntuaciones en la categoría *Tiempos de espera*, con diferencias estadísticamente significativas respecto a los otros dos grupos. En promedio, el porcentaje del PIB destinado a sanidad en este grupo es el más alto: superior al 10% del PIB. A la vista del dato de la desviación típica del % del PIB dedicado a sanidad, parece que es el grupo que contempla la mayor heterogeneidad en este aspecto. Sin embargo, el análisis gráfico de la Figura 3 revela que esta heterogeneidad se debe a la

existencia de un caso extremo en este grupo, Luxemburgo, que destina a sanidad un porcentaje de su PIB muy inferior al del resto de los países que componen este grupo. El Grupo 3 posee las peores puntuaciones en todas las categorías, excepto en *Tiempos de espera*, donde obtiene una puntuación media intermedia entre los dos grupos anteriores. En el resto de categorías, las puntuaciones son significativamente menores con respecto al Grupo 1. Con respecto al Grupo 2, las puntuaciones son significativamente menores en todas las categorías excepto en *E-salud* y *Cobertura farmacéutica*. Los países de este grupo dedican, en promedio, el 7,5% del PIB a sanidad, aunque existen importantes diferencias entre países. El test de diferencia de medias (Test *U*) muestra diferencias significativas entre los tres grupos en el nivel de recursos destinados a sanidad, diferencias que se pueden observar gráficamente en la Figura 3.

Figura 3
Diagrama de cajas del gasto sanitario (% PIB) de cada grupo



Fuente: elaboración propia.

El diagrama de cajas³ muestra que el Grupo 1 presenta una alta homogeneidad en el porcentaje del PIB dedicado a sanidad, como se refleja en el tamaño y prolongaciones de la caja. Este grupo tiene una mediana que se sitúa por encima del 9% y todos los países del grupo dedican más del 8% de su PIB a sanidad. Todos los países del Grupo 2, excepto Luxemburgo, también presentan una elevada homogeneidad en el nivel de recursos destinado a sanidad, dedicando más del 10% de su PIB a sanidad. Luxemburgo aparece como un caso extremo dentro del Grupo 2, ya que solo dedica el 7,2% de su PIB a sanidad. Este país es un caso atípico dentro de la UE, por su población y tamaño, pero especialmente por su situación económica, con una renta per cápita muy superior a la media, lo que le permite dedicar un porcentaje relativamente bajo de su PIB a sanidad, sin que ello repercuta en la calidad de los servicios sanitarios prestados. Finalmente, la caja del Grupo 3 es alargada y con extensas prolongaciones, lo que indica una alta dispersión en el porcentaje del PIB destinado a sanidad. Con una mediana por debajo del 8% y una media de 7,5% (véase la Tabla 3), este grupo contiene países como España, Grecia o Italia que dedican al menos el 9% de su PIB a sanidad, junto con países como Rumania o Chipre que no llegan al 6%. En general, estos resultados son coherentes con los obtenidos por Van der Zee y Kroneman (2007), que analizan las diferencias entre países con sistemas de seguros

sociales y con sistemas nacionales de salud, sin incluir en su estudio los países del antiguo bloque soviético, y concluyen que en términos de resultados no hay diferencias significativas entre ambos modelos, mientras que los segundos tienen una mejor contención de costes.

6. Discusión

Los gobiernos de los países europeos, preocupados por recuperar la confianza del ciudadano en las instituciones públicas, están llevando a cabo una serie de reformas que afectan la prestación de servicios públicos. La sanidad pública, por su condición de servicio fundamental dentro del Estado del bienestar, ha experimentado cambios significativos que afectan la forma de entender las relaciones entre los distintos actores involucrados en la provisión del servicio. La tendencia es la de dar un mayor protagonismo a los usuarios de los servicios sanitarios no solo para mejorar la calidad de éstos, lo que por sí mismo contribuiría a mejorar la confianza ciudadana en la Administración, sino como estrategia política para fomentar una mayor participación ciudadana en los asuntos que les afectan directamente. De esta forma, los gobiernos trasladan parte de su responsabilidad a los ciudadanos, que pasan a asumir un papel más activo en la toma de decisiones sobre cuestiones de atención sanitaria y se espera que asuman las consecuencias de su decisión.

Permitir una mayor participación del paciente en las decisiones que le afectan requiere orientar la prestación de servicios públicos sanitarios hacia los ciudadanos. Los resultados han evidenciado que la orientación al paciente depende, en parte, de la cantidad de recursos que se dedican a la atención sanitaria ya que, en general, cuanto más recursos, mayor es la cobertura de los servicios y el nivel de calidad. Este resultado puede interpretarse de dos formas. Por un lado, puede argumentarse que una mayor orientación hacia el paciente requiere destinar una importante cantidad de recursos a la provisión de servicios sanitarios. Dar más derechos a los pacientes no solo exige promover una legislación al efecto, sino destinar recursos que les permitan ejercer realmente esos derechos, algo que no siempre ocurre. Por otro lado, también puede argumentarse que la prioridad de los usuarios y pacientes será, en primer lugar, que los servicios básicos se presten de forma satisfactoria y, una vez cubierta esta necesidad básica, demandarán nuevos y mejores servicios, más personalizados y orientados a sus necesidades, así como una mayor participación en las políticas sanitarias y capacidad de decisión. Por ello, según este punto de vista, la demanda de unos servicios más orientados al paciente surgirá una vez que se dediquen suficientes recursos a la sanidad para que los pacientes vean cubiertas sus necesidades básicas de atención sanitaria de forma adecuada. Esto es, cuando los aspectos relacionados con la perspectiva consumista, donde priman los intereses del paciente como usuario, han sido desarrollados.

A pesar de que los resultados han evidenciado que, en general, el porcentaje de gasto sanitario contribuye a mejorar la orientación al ciudadano de los servicios sanitarios, existen aspectos vinculados a la perspectiva democrática de la participación ciudadana que no dependen del nivel de recursos empleados. Por lo tanto, la orientación al ciudadano de los sistemas sanitarios se puede potenciar actuando sobre aquellos aspectos que mejoran la transparencia y la comunicación, que apenas requieren recursos adicionales. Por ejemplo, promover el uso de las TIC en sanidad puede ser una estrategia para orientar los sistemas sanitarios al paciente sin necesidad de destinar una gran cantidad de recursos económicos. No obstante, pocos países presentan una puntuación elevada en esta categoría, mostrando que, en este aspecto, todavía queda un amplio margen de mejora. La adecuada implantación de estas tecnologías requiere además de recursos económicos, cambios organizativos, que dependen más de una voluntad de cambio para adoptar nuevos modelos de gestión. Sólo el Grupo 1, formado principalmente por países nórdicos, con un modelo de administración pública claramente orientado a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, destaca en el grado de desarrollo de la categoría *E-salud*. Esto puede ser fruto del convencimiento de que las TIC son una manera de mejorar la transparencia, eficiencia y eficacia del sector público o de un mayor grado de desarrollo de la administración electrónica en estos países.

El estilo de administración pública y la organización de los sistemas sanitarios parecen estar influyendo en el grado de orientación a los usuarios de los sistemas sanitarios. Los países que cuentan con un estilo de administración pública donde prima la concepción del ciudadano como cliente y la mayor preocupación por tratar de satisfacer sus necesidades (estilos nórdico y anglosajón) alcanzan altos niveles de orientación al usuario. Los países con un estilo basado en el cumplimiento de las normas legales (germánico y sur-europeo) también pueden alcanzar niveles similares de orientación al usuario de los servicios sanitarios, pero destinando una cantidad de recursos significativamente mayor a la sanidad. Esto puede deberse a que en los países nórdicos y anglosajones existe una organización que centraliza la gestión, ya sea a nivel nacional o regional, que permite una mejor asignación de recursos y ahorros de costes. Además, estos países han liderado la adopción de las reformas de la NGP y la incorporación de herramientas de gestión propias del sector privado encaminadas a mejorar la economía, eficiencia y eficacia del sector público. Como contrapartida, estos países cuentan con el inconveniente de las listas de espera, ya que tradicionalmente éstas han sido utilizadas como mecanismo para regular el coste y acceso a los servicios sanitarios. Pese a que en los últimos años se ha prestado especial atención a la reducción de las listas de espera en los países con sistemas nacionales de salud, los países con sistemas de seguros sociales consolidados presentan mejores resultados en la dimensión *Tiempos de espera*. En estos países, los pacientes han tenido tradicionalmente libertad para elegir hospital, lo que ha venido obligando a los prestadores de servicios a minimizar los pacientes en lista de espera y el tiempo hasta la intervención.

Los países del ámbito sur-europeo que cuentan con sistemas nacionales de salud destinan a la sanidad un porcentaje similar de recursos que los países nórdicos, pero muestran un grado de orientación al paciente mucho menor, sobre todo en cuanto a *Resultados y calidad* y *Derechos e información a los pacientes*. Mejoras en esta última categoría, en principio, no requieren una mayor dotación de recursos, sino una voluntad política de orientar la administración y los servicios públicos hacia el ciudadano. En estos países, la mayor orientación al paciente podría lograrse sin tener que asignar más recursos mediante el uso más decidido de criterios de eficiencia y eficacia, como muestra el hecho de que los países con estilo de administración pública nórdico logran mayores niveles de orientación al paciente sin tener que dotar a su sanidad con más recursos para ello.

Los países del antiguo bloque soviético se encuentran todavía en un periodo de adaptación de sus estructuras políticas y servicios públicos, y tienen que introducir reformas que permitan aumentar los recursos destinados a la sanidad. No obstante, en algunos aspectos, como *Derechos e información a los pacientes* y *E-salud*, presentan niveles similares al resto de países, lo que confirma que estas dimensiones, sobre todo la primera, dependen más de una decisión política que de la disponibilidad de recursos.

7. Conclusiones

Orientar los sistemas de salud hacia los pacientes es un paso importante para involucrar a los ciudadanos en las políticas sanitarias, fortaleciendo así su participación en la *res pública*. Es difícil demandar a los ciudadanos que participen en decisiones sobre políticas sanitarias si no se les permite tomar parte en las decisiones que les afectan directamente. Una mayor orientación de los servicios sanitarios hacia los pacientes no solo supone una mejora de los mismos, sino que puede mejorar la opinión que tienen los ciudadanos de sus gobiernos e instituciones públicas. Por lo tanto, en el ámbito sanitario, fomentar la perspectiva consumista fortalece la perspectiva democrática. Este estudio muestra que la orientación al ciudadano de los sistemas sanitarios no solo depende de los recursos destinados, sino que hay aspectos donde el estilo de administración pública, reflejo de una mayor voluntad de orientarse hacia el ciudadano, así como el tipo de sistema sanitario elegido, también son factores relevantes.

Los estilos anglosajón y nórdico ofrecen un marco más propicio para lograr unos sistemas sanitarios más orientados al ciudadano, dada su mayor inclinación a concebir a los ciudadanos como

usuarios o clientes y la mayor preocupación por tratar de satisfacer sus necesidades. En los países germánicos, sur-europeos y de la Europa del Este también se han ido introduciendo medidas para orientar los sistemas sanitarios hacia el paciente, pero no siempre han tenido el mismo alcance que en los países anglosajones y nórdicos. Los estilos administrativos basados en la legalidad, como el germánico y sur-europeo, pueden lograr una orientación al usuario similar a la del estilo nórdico o anglosajón, pero a costa de destinar más recursos. El estilo de administración sur-europeo muestra, en general, una baja orientación al usuario en aspectos que, en principio, no requieren un volumen importante de recursos, muy probablemente por la escasa tradición de transparencia y apertura de la administración hacia la ciudadanía en estos países. Los países del antiguo bloque soviético que se han incorporado a la UE presentan la peor orientación al usuario en los aspectos que requieren más recursos, pero parecen estar compensando esta debilidad mostrando una voluntad de orientarse al usuario en los aspectos que no requieren dedicar una cantidad significativa de recursos económicos.

En lo que se refiere al modelo de sistema sanitario (*Beveridge* o *Bismarck*), se observa que en ambos modelos se pueden alcanzar elevados niveles de orientación al usuario. Los países germánicos y sur-europeos que destacan en los niveles de orientación al paciente cuentan con un sistema sanitario de tipo *Bismarck*, lo que indica que este modelo facilita la obtención de niveles elevados de orientación al paciente, pero a costa de dedicar más recursos a financiar su sanidad. En los países con un modelo *Beveridge* hay una mejor contención de costes, debido a la existencia de una organización centralizada que asigna de una forma más eficiente los recursos destinados a la sanidad pública.

En definitiva, los resultados obtenidos han puesto de manifiesto que un mayor grado de orientación al paciente no es solo cuestión de dedicar los recursos suficientes para proporcionar un servicio en condiciones adecuadas, sino que también depende de los mecanismos desarrollados para garantizar la transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, que en buena medida vienen influenciados por el estilo de administración pública. Fortalecer el papel del paciente en la sanidad supone fortalecer el papel del ciudadano en la vida pública, lo que mejorará su confianza en las instituciones públicas.

Notas

¹ El término *empowerment* se refiere al desarrollo de las capacidades personales para poder participar activamente y modelar la vida propia y la de la comunidad en términos económicos, sociales y políticos; es decir, a la capacitación para una plena participación en los procesos de toma de decisiones (definición de la base de datos de terminología inter-institucional de la Unión Europea, IATE: <http://iate.europa.eu>).

² Holanda se clasifica habitualmente dentro del estilo de administración nórdico (véase Kickert, 1997; Torres, 2004).

³ En un diagrama de caja, el borde superior de la misma refleja el percentil 75 y el borde inferior el percentil 25, por lo que la caja contiene el 50% de los datos de la muestra. La línea dentro de la caja marca la mediana de la distribución. Los extremos de las prolongaciones que surgen de la caja muestran el valor más grande y más pequeño que no llegan a ser atípicos, mientras los casos atípicos (los que se encuentran a una distancia mayor a 1,5 veces el tamaño de la caja, tanto por encima como por debajo de la misma), se muestran mediante un círculo. Los asteriscos muestran los casos extremos, es decir, aquellos valores alejados más de tres longitudes de caja del percentil 25 o 75.

Bibliografía

- Anderson, J. M. (1996), "Empowering Patients: Issues and Strategies", en *Social Science and Medicine*, Vol. 43 N° 5, New York, pp. 697-705.
- Anderson, R. M. y Funnell, M. (2010), "Patient Empowerment: Myths and Misconceptions", en *Patient Education and Counseling*, Vol. 79 N° 3, Chesterfield, pp. 277-282.
- Aujoulat, I.; D'Hoore, W.; y Deccache, A. (2007), "Patient Empowerment in Theory and Practice:

- Polysemy or Cacophony?”, en *Patient Education and Counseling*, Vol. 66 N° 1, Chesterfield, pp. 13-20.
- Baggott, R. (2005), “A Funny Thing Happened on the Way to the Forum? Reforming Patient and Public Involvement in the NHS in England”, en *Public Administration*, Vol. 83 N° 3, Malden, pp. 535-551.
- Bastian, H. (2008), “Health Literacy and Patient Information: Developing the Methodology for a National Evidence-Based Health Website”, en *Patient Education and Counseling*, Vol. 73 N° 3, Chesterfield, pp. 551-556.
- Beun, J. G. (2003), “Electronic Healthcare Record; a Way to Empower the Patient”, en *International Journal of Medical Informatics*, Vol. 69 N° 2, München, pp. 191-196.
- Capano, G. (2003), “Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s”, en *Public Administration*, Vol. 81 N° 4, Malden, pp. 781-801.
- Christensen, T.; Lægreid, P.; y Wise, L. R. (2002), “Transforming Administrative Policy”, en *Public Administration*, Vol. 80 N° 1, Malden, pp. 153-178.
- Currim, I. S.; Gurbaxani, V.; LaBelle, J.; y Lim, J. (2006), “Perceptual Structure of the Desired Functionality of Internet-Based Health Information Systems”, en *Health Care Management Science*, Vol. 9 N° 2, Secaucus, pp. 151-170.
- De Ruyter, K. y Wetzels, M. (1998), “On the Complex Nature of Patient Evaluations of General Practice Service”, en *Journal of Economic Psychology*, Vol. 19 N° 5, Bolton, pp. 565-590.
- Dieterich, A. (2007), “The Modern Patient: Threat or Promise? Physicians’ Perspectives on Patients’ Changing Attributes”, en *Patient Education and Counseling*, Vol. 67 N° 3, Chesterfield, pp. 279-285.
- Draper, M. y Hill, S. (1996), “Feasibility of National Benchmarking of Patient Satisfaction with Australian Hospitals”, en *International Journal for Quality in Health Care*, Vol. 8 N° 5, Dublin, pp. 457-466.
- European Commission (2006), *ICT for Health and i2010. Transforming the European Healthcare Landscape: towards a Strategy for ICT for Health*, Luxembourg, European Commission. Information Society and Media.
- Eurostat (2010), *Public Health Database*, Luxembourg, Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/health/public_health/data_public_health/database,02-10-2010.
- Fundación Telefónica (2006), *Las TIC en la sanidad del futuro*, Barcelona, Ariel.
- Gil, J. y Gracia, E. (2002), “A Comparison of the USA Health Care Effort with Other OECD Countries”, en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, Vol. 161 N° 2, Madrid, pp. 31-48.
- Guyomarch, A. (1999), “Public Service, Public Management and the Modernization of French Public Administration”, en *Public Administration*, Vol. 77 N° 1, Malden, pp. 171-193.
- Hammerschmid, G. y Meyer, R. E. (2005), “New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme?”, en *Public Administration*, Vol. 83 N° 3, Malden, pp. 709-733.
- HCP (2009), *Euro Health Consumer Index 2009 Report*, Bruxelles, Health Consumer Powerhouse, <http://www.healthpowerhouse.com/files/Report-EHCI-2009-090925-final-with-cover.pdf>, 15-03-2010.
- Hesse, B. W. y Shneiderman, B. (2007), “eHealth Research from the User’s Perspective”, en *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 32 N° 5, Washington, pp. S97-S103.
- Hesse, J. J. (1993), “From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe”, en *Public Administration*, Vol. 71 Nos. 1-2, Malden, pp. 219-257.
- Holmström, I. y Röing, M. (2010), “The Relation between Patient-Centeredness and Patient

- Empowerment: a Discussion on Concepts”, en *Patient Education and Counseling*, Vol. 79 N° 2, Chesterfield, pp. 167-172.
- Hood, C. (1995), “The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme”, en *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 Nos. 2-3, Maryland Heights, pp. 93-109.
- Keating, M. (2001), “Public Management Reform and Economic and Social Development”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1 N° 2, Paris, pp. 141-212.
- Kickert, W. (1997), “Public Management in the United States and Europe”, en *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, W. Kickert (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- _____ (2002), “Public Governance in Small Continental European States”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 25 N° 12, Philadelphia, pp. 1471-1491.
- Lemire, M.; Sicotte, C.; y Paré, G. (2008), “Internet Use and the Logics of Personal Empowerment in Health”, en *Health Policy*, Vol. 88 N° 1, Maryland Heights, pp. 130-140.
- Minvielle, E. (2006), “New Public Management à la Française: the Case of Regional Hospital Agencies”, en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 5, Washington, pp. 753-763.
- Mossialos, E.; Dixon, A.; Figueras, J.; y Kutzin, J. (eds.) (2002), *Funding Health Care: Options for Europe*, Buckingham, Open University Press (European Observatory on Health Systems and Policies Series).
- OECD (2010), *OECD Health Data 2010*, Paris, OECD, http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34631_34971438_1_1_1_1,00.html, 02-10-2010.
- OMS (1998), *Promoción de la salud: glosario*, Ginebra, OMS, http://www.who.int/hpr/NPH/docs/hp_glossary_sp.pdf, 09-10-2010.
- Parrado Díez, S.; Loeffler, E.; y Bovaird, T. (2005), “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas, pp. 33-60.
- Peters, B. G. (2000), *Four Main Administrative Traditions*, Washington, World Bank, <http://go.worldbank.org/8W85CKFC80>, 04-10-2010.
- Pina, V.; Torres, L.; y Royo, S. (2009), “E-Government Evolution in EU Local Governments: a Comparative Perspective”, en *Online Information Review*, Vol. 33 N° 6, Bingley, pp. 1137-1168.
- _____ (2010), “Is E-Government Promoting Convergence towards More Accountable Local Governments?”, en *International Public Management Journal*, Vol. 13 N° 4, Philadelphia, pp. 350-380.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Rechel, B. y McKee, M. (2009), “Health Reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union”, en *The Lancet*, Vol. 374 N° 9696, London, pp. 1186-1195.
- Royal Society (2006), *Digital Healthcare: the Impact of Information and Communication Technologies on Healthcare*, London, Royal Society, http://royalsociety.org/Report_WF.aspx?pageid=8216&terms=digital+healthcare, 10-09-2008.
- Segal, L. (1998), “The Importance of Patient Empowerment in Health System Reform”, en *Health Policy*, Vol. 44 N° 1, Maryland Heights, pp. 31-44.
- Tavares, L. V. y Alves, A. A. (2006), “The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century”, en *Public Administration*, Vol. 84 N° 2, Malden, pp. 389-406.
- Toonen, T. A. J. (1993), “Analysing Institutional Change and Administrative Transformation: a Comparative View”, en *Public Administration*, Vol. 71 Nos. 1-2, Malden, pp. 151-168.
- Torres, L. (2004), “Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries”, en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63 N° 3, Brisbane, pp. 99-112.

- Torres, L. y Pina, V. (2004), "Reshaping Public Administration: the Spanish Experience Compared to the UK", en *Public Administration*, Vol. 82 N° 2, Malden, pp. 445-464.
- Torres, L.; Pina, V.; y Acerete, B. (2005), "E-Government Developments on Delivering Public Services among EU Cities", en *Government Information Quarterly*, Vol. 22 N° 2, Maryland Heights, pp. 217-238.
- Van der Zee, J. y Kroneman, M. W. (2007), "Bismarck or Beveridge: a Beauty Contest between Dinosaurs", en *BMC Health Services Research*, Vol. 7:94, London, pp. 1-11, <http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1472-6963-7-94.pdf>, 10-11-2008.
- Vrangbæk, K. y Østergren, K. (2006), "Patient Empowerment and the Introduction of Hospital Choice in Denmark and Norway", en *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 1 N° 4, Cambridge, pp. 371-394.
- Vrangbæk, K.; Østergren, K.; Birk, H. O.; y Winblad, U. (2007), "Patient Reactions to Hospital Choice in Norway, Denmark and Sweden", en *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 2 N° 2, Cambridge, pp. 125-152.
- Wait, S. y Nolte, E. (2006), "Public Involvement Policies in Health: Exploring Their Conceptual Basis", en *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 1 N° 2, Cambridge, pp. 149-162.
- Ward, J. H. (1963), "Hierarchical Grouping to Optimise an Objective Function", en *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 58 N° 301, Alexandria, pp. 236-244.

Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro

J. Ignacio Criado, Mila Gascó y Carlos E. Jiménez

Introducción

La adopción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, significó un hito en la construcción de una perspectiva regional para el desarrollo del Gobierno electrónico (Gobierno-e), definido como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el gobierno y las administraciones públicas con el fin de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar la gobernanza de las políticas públicas. La interoperabilidad se hace, así, crucial tanto en los sectores públicos nacionales como con respecto a las relaciones entre diferentes países.

La interoperabilidad, 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. Sin embargo, cada vez más, este término toma mayor importancia entre las administraciones públicas como consecuencia del propósito de satisfacer de mejor manera las necesidades y expectativas del ciudadano y, por tanto, de implantar proyectos de Gobierno-e más sofisticados y complejos que requieren la colaboración de dos o más órganos administrativos (Gascó y Roy, 2006; Gil-García ...[et al], 2007; Mayer-Schönberger, 2005; Scholl y Klischewski, 2007).

Los países de Iberoamérica no son una excepción y, en los últimos años, importantes iniciativas se han puesto en marcha, sobre todo en Brasil y Argentina. Así, en el primer caso, ya desde el año 2004 existe una arquitectura e-PING (Estándares de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico) que define un conjunto mínimo de premisas, políticas y especificaciones técnicas que reglamentan la utilización de las TIC en la interoperabilidad de servicios de gobierno electrónico (Santos, 2008). Con respecto a Argentina, el Decreto Presidencial 378/2005 exhorta a la implantación de estándares de interoperabilidad. En este contexto, el Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional redactó, en 2008, el Marco de Interoperabilidad para la Administración Pública Nacional y sigue, en la actualidad, trabajando estas cuestiones como asesor en la coordinación del Componente de Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico, aprobado por la Resolución 99/2008 (Poggiase ...[et al], 2008).

A pesar de estos intensos y concentrados esfuerzos, el panorama de interoperabilidad en la región no es homogéneo y, en este sentido, los diversos países han adoptado estrategias diferentes, lo que ha dado lugar a resultados sólo parcialmente exitosos y, con frecuencia, desequilibrados (Corte, 2007; CEPAL, 2007). En este contexto, el objetivo de este artículo es presentar, a través de diversas dimensiones, el nivel de implantación de los proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e en 16 países de Iberoamérica para conocer cuál es la situación actual en la región.

Durante el año 2010, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) encarga la elaboración del llamado Marco Iberoamericano de Interoperabilidad (MII). Los datos que se expondrán son el resultado de la consulta que los autores realizaron a varios países, como parte del trabajo exploratorio y paso previo de esta investigación. Dicho Marco estaría conceptualizado como un mecanismo que ordene la producción de conocimiento en materia de interoperabilidad y constituiría una guía en la que los países iberoamericanos puedan apoyarse a la hora de tomar decisiones relacionadas con la colaboración entre Estados en este ámbito.

El documento se divide en cinco secciones. En la primera se abordan las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad. A continuación se exponen varios datos que permiten calibrar el nivel de implantación de la interoperabilidad dentro de los países de la región iberoamericana. Se profundiza en cuestiones como el nivel de prioridad, el despliegue de estrategias, los órganos de coordinación interna existentes o las áreas de políticas públicas en que se han concretado proyectos de interoperabilidad hasta la fecha. En una tercera sección se hace referencia a las percepciones sobre beneficios y retos de futuro acerca de la interoperabilidad en Iberoamérica. La información que aquí se presenta también es resultado de las consultas efectuadas y, por tanto, refleja la opinión de los países analizados en este trabajo. Como consecuencia, el cuarto apartado permite recoger algunas reflexiones realizadas por los autores acerca de cuáles son los caminos a seguir en cuanto a interoperabilidad en Iberoamérica. Finalmente, en la quinta sección, se elabora un resumen de los aspectos esenciales del artículo, las contribuciones más destacadas, así como ideas para futuras investigaciones derivadas del mismo.

1. Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad

Si bien hay cierta experiencia acumulada en relación con proyectos de interoperabilidad intra administrativa, horizontal o, incluso, vertical, no ocurre lo mismo en el ámbito de la interoperabilidad entre administraciones de diferentes países. En este campo, el paradigma de colaboración lo constituye la Unión Europea, que ya en el año 2004 publicaba su Marco Europeo de Interoperabilidad, documento revisado en el año 2010 en el que se presentó su segunda versión.

En Iberoamérica, no hay prácticamente precedentes de iniciativas de interoperabilidad entre países, siendo los más consolidados el Acuerdo Complementario al Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Implementación del Proyecto “Interoperabilidad de Gobierno Electrónico”, suscrito por ambos Estados en febrero de 2008, y el Convenio de Colaboración para la Prestación de Servicios de Validación de los Certificados Electrónicos de España y Portugal, cuya firma tuvo lugar en septiembre de 2009.

La ausencia de proyectos de estas características en la región y, por tanto, la consecuente necesidad de contar con una guía que pautara el actuar de los países en este campo dio lugar, en septiembre de 2007, a la publicación del llamado Libro Blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Su objetivo era programar una serie de actividades prioritarias que aseguraran, en un corto tiempo, contar con un entorno y una plataforma de interoperabilidad regional eficientes, que potenciaran el crecimiento con equidad de los países dentro de mercados ampliados, con seguridad jurídica, en un ambiente de convergencia de normas y disciplina, así como también, de avances en infraestructura y conectividad (CEPAL, 2007).

A pesar de constituir un importante aporte, el Libro Blanco no profundizaba en algunas cuestiones y presentaba, sobre todo, deficiencias en relación con la interoperabilidad organizativa, la gobernanza de la interoperabilidad y la evaluación de las iniciativas de interoperabilidad. Por ello, a principios del año 2010, el CLAD encarga la elaboración de un Marco Iberoamericano de Interoperabilidad (MII), que defina unos fundamentos básicos, aceptados colectivamente, para facilitar que los gobiernos y administraciones públicas de la región, sea cual sea su nivel y tipo de relación, puedan colaborar, si así lo desean, en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar su desempeño, ofrecer nuevos servicios públicos o reforzar los procesos de gobernanza de las políticas públicas que implican a dos o más Estados.

En la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Buenos Aires, 1 y 2 de julio de 2010), se presenta como propuesta el documento del MII, pero éste se aprueba con el título de “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad”.

Estas Bases definen la interoperabilidad como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. En este sentido, la interacción implica que las organizaciones involucradas

compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (Criado, Gascó y Jiménez, 2010).

Así pues, en el contexto de las Bases, la interoperabilidad no es sólo una cuestión tecnológica. Parte, por un lado, de principios que tratan de la variedad de componentes con la utilización de diversos productos de múltiples proveedores en diferentes organizaciones; pero, además, tiene como objetivo la definición de políticas, normas y estándares para la consecución de la cooperación entre los sistemas de diferentes organizaciones públicas.

En concreto, las Bases persiguen:

1) Articular herramientas para el intercambio de experiencias de Gobierno-e y, específicamente, de interoperabilidad que tengan un potencial efecto demostración y generen paradigmas y flujos de ideas comunes en este ámbito.

2) Dotar de soluciones compartidas y reutilizables a las administraciones públicas iberoamericanas para que puedan hacer frente a los nuevos retos que impone la cooperación interadministrativa y, en particular, la interoperabilidad regional o transfronteriza.

3) Orientar, a través de la proposición de pautas, medidas, acciones y criterios, el diseño, implantación y evaluación de las iniciativas de interoperabilidad que puedan tener lugar entre los países de la región.

4) Ayudar a sentar las bases en la construcción de un espacio iberoamericano que promueva e incentive iniciativas de interoperabilidad regional.

5) Servir de guía en la elaboración de marcos nacionales de interoperabilidad que, además de hacer énfasis en cuestiones de interoperabilidad intra-administrativa, horizontal y vertical, recojan, también, el espíritu de colaboración transfronteriza.

Para lograr estas metas, el documento elaborado en 2010 se estructura en los siguientes apartados: 1) principios inspiradores de las Bases; 2) áreas clave de interoperabilidad (técnica, semántica y organizativa); 3) gobernanza de la interoperabilidad; 4) implantación de las iniciativas de interoperabilidad definidas en el contexto de las Bases; y 5) evaluación de las iniciativas de interoperabilidad definidas en el marco de estas Bases.

2. La interoperabilidad de gobierno electrónico en los países iberoamericanos

Esta sección ofrece los datos disponibles sobre la interoperabilidad de Gobierno-e en Iberoamérica para calibrar el nivel de su implantación en los países de la región citada. Los datos disponibles resultan reveladores de un incipiente, si bien ya importante, nivel de implantación de iniciativas de interoperabilidad de Gobierno-e en la región.

Nivel de prioridad de la interoperabilidad de Gobierno electrónico

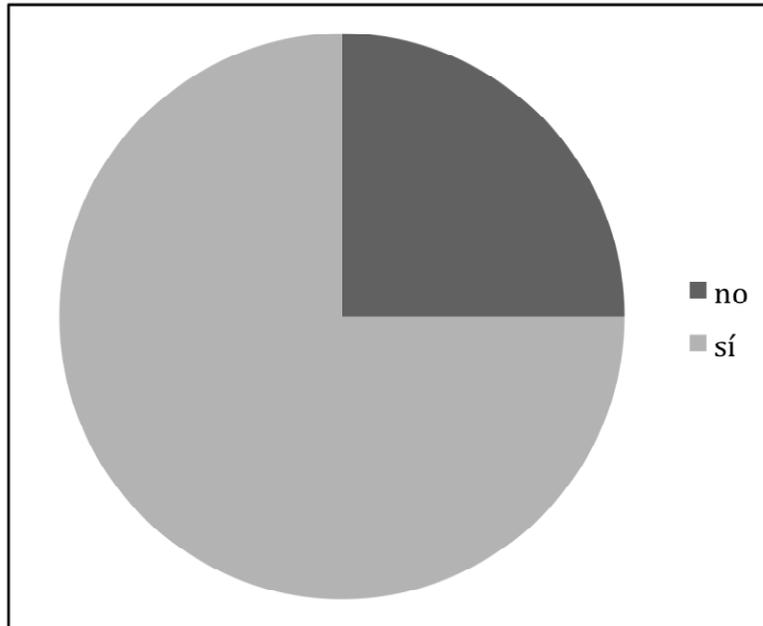
Los gobiernos de la región han mostrado un nivel elevado de varianza en cuanto a las respuestas ofrecidas, si bien se observa una media de prioridad elevada. Entre 10 y 3 han sido las puntuaciones extremas ofrecidas; el resto de países estudiados ha dotado a la interoperabilidad de una calificación en torno al “notable” en cuanto a la preferencia que los responsables de las iniciativas consideran que ha merecido la cuestión en las agendas de gobierno de su país. De hecho, la puntuación media que se obtiene del análisis roza el 7 (6,88). Con ello se confirma que todavía existen prioridades que requieren un nivel más elevado de atención por parte de los responsables políticos nacionales, lo cual no impide notar el interés que despierta, en términos generales, este tema en el conjunto de Iberoamérica.

Estrategias de interoperabilidad de Gobierno electrónico

En relación con lo anterior, la mayoría de los países que respondieron el cuestionario lo hicieron afirmativamente a la pregunta sobre la existencia de una *estrategia de interoperabilidad de Gobierno-e*. Tal y como se pone de relieve en el Gráfico 1, un 75% de los países cuenta con lo que consideran una

estrategia de interoperabilidad, al menos entendida como una línea dentro de una política más general de Gobierno-e. Ello confirma la necesidad en aumento de una visión global sobre el papel de la colaboración intergubernamental en materia tecnológica dentro de una buena parte de los países de la región. Sin embargo, éste no es el único factor que nos permite observar el carácter estratégico que se otorga a la interoperabilidad en los gobiernos de Iberoamérica.

Gráfico 1
Existencia de una estrategia de interoperabilidad



Fuente: elaboración propia.

En este plano, hay que mencionar que la mayoría de los países iberoamericanos han promovido sus estrategias de interoperabilidad durante los últimos años. En particular, la segunda parte de la primera década de este siglo ha servido como punto de arranque para la mayoría de las actuaciones de los países de la región de cara a mejorar la colaboración intergubernamental en el ámbito del Gobierno-e. De hecho, durante los dos últimos años se ha producido la mayor parte de las normativas en los países de la región. A su vez, en aquellos casos en que todavía no se puede dar por comenzada una estrategia de interoperabilidad, se ha reflejado una nítida voluntad de emitir actuaciones en breve lapso de tiempo e, incluso, algún caso manifiesta que se encuentra en proceso de discusión dentro del ejecutivo o el legislativo.

Referentes y documentos clave

Los países analizados han aprovechado, en la medida de lo posible, documentos y marcos de interoperabilidad ya elaborados por otros, tanto dentro como fuera de la región. Con respecto al primer elemento, tal y como muestra la Tabla 1, para la casi totalidad de los países son o han servido de referencia el Libro Blanco de Interoperabilidad (87,5%) y el Marco Europeo de Interoperabilidad (81,25%).

Tabla 1
Documentación considerada como referencia (%)*

Documentación	%
Libro Blanco de Interoperabilidad	87,50
Marco Europeo de Interoperabilidad	81,25
Estrategia de un país específico	50,00
Guía interoperabilidad PNUD	43,75
Nada	6,25
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

* Pregunta multi-respuesta.

En relación con los marcos ya elaborados u otros documentos de país, un 50% de los países consultados afirman tener o haber tenido documentos de estrategia de un país específico como referencia. En concreto y por orden de importancia, dentro de la región, han sido nombrados: Brasil (62,5%), Chile (56,25%), España (43,75%) y Colombia (43,75%); mientras que los referentes externos han sido: Reino Unido (43,75%), la Unión Europea (37,5%) y Canadá (37,5%).

Como se observa, la necesidad de encontrar referentes en la región es clara, tanto por lo que respecta a documentos de alcance general (el Libro Blanco) como a instrumentos desplegados por otros países iberoamericanos.

En cuanto a la agrupación de referencias, el 68,75% de los países refiere seguir tres o más de estos documentos. Sólo un 6,25% de los países admite no haber utilizado ninguna referencia externa al propio país.

Organismos responsables de la interoperabilidad

Otro de los puntos clave para conocer cómo se despliega la interoperabilidad en las administraciones de Iberoamérica se refiere a los *organismos impulsores* de esta materia en los gobiernos nacionales. En la segunda columna de la Tabla 2 se observa que todos los países estudiados, salvo Guatemala, cuentan con una unidad responsable del fomento de la interoperabilidad de Gobierno-e. Ello confirma el interés mostrado por los países en esta materia, que se ha abierto camino mayoritariamente en los organigramas ministeriales. Asimismo, se pueden considerar otros aspectos, como la naturaleza de tales organismos y su ubicación dentro del organigrama gubernamental.

Tabla 2
Denominación y adscripción de las unidades responsables de la interoperabilidad de Gobierno-e

Países	Denominación de las autoridades responsables	Adscripción orgánica
Argentina	Oficina Nacional de Tecnologías de Información, Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Secretaría de Gabinete	Jefatura de Gabinete de Ministros
Brasil	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Colombia	Programa Gobierno en Línea	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Costa Rica	Secretaría Técnica de Gobierno Digital	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Chile	Área de Gobierno Electrónico, Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Ecuador	Subsecretaría de Informática	Secretaría Nacional de la Administración Pública
El Salvador	Unidad de Gobierno Electrónico e Integración de Sistemas, Dirección de Innovación Tecnológica e Informática	Presidencia de la República
España	Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica	Ministerio de la Presidencia
Guatemala*	Unidad de Tecnologías de Información, Centro de Apoyo Estratégico	Vicepresidencia de la República
México	Unidad de Gobierno Electrónico	Secretaría de Función Pública
Nicaragua	Dirección General de Tecnología	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panamá	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental	Ministerio de la Presidencia
Perú	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática	Presidencia del Consejo de Ministros
Portugal	Agência para a Modernização Administrativa, Secretária de Estado da Modernização Administrativa	Presidência do Conselho de Ministros
Uruguay	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento	Presidencia de la República
Venezuela	Centro Nacional de Tecnologías de Información	Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias

Fuente: elaboración propia.

* En este caso se menciona expresamente en el cuestionario que la labor de la Unidad de Tecnologías de Información, Centro de Apoyo Estratégico, de la Vicepresidencia de la República, se circunscribe al desarrollo de proyectos concretos relacionados con tecnología; no es una unidad de dirección del Gobierno-e en el conjunto de la administración nacional.

En primer lugar, se puede observar la diversidad en cuanto a denominación de los organismos y unidades creadas para el fomento de la interoperabilidad de Gobierno-e en cada uno de los países. Muchos de esos organismos incluyen en su nombre el concepto de gobierno electrónico, gobierno en línea, gobierno digital, gobierno de gestión electrónica o administración electrónica, si bien no sucede así en casos como el de Argentina, Brasil, Portugal o Venezuela, donde se opta por el término tecnologías de la información dentro de las denominaciones seleccionadas. Además cabe apuntar el

caso pionero de Panamá, donde se utiliza la acepción innovación gubernamental para caracterizar su unidad directiva.

En lo que respecta a los departamentos ministeriales de adscripción, la variedad es también aquí la nota predominante, si bien se puede encontrar algún patrón compartido. La idea central que se puede observar es que la interoperabilidad de Gobierno-e se encuentra vinculada a ministerios próximos o muy cercanos al entorno presidencial, demostrando con ello la importancia que conceden los máximos dirigentes nacionales a esta vertiente de la actividad pública (ver tercera columna de la Tabla 2). En efecto, esa dependencia de la Presidencia de la República o Ministerio de la Presidencia dota de carácter sustantivo a las políticas de Gobierno-e, dado que desde ahí es mucho más factible su diseminación al conjunto de la estructura gubernamental nacional. Al mismo tiempo, esto demuestra el carácter transversal y horizontal de las políticas de interoperabilidad de Gobierno-e, que afectan al resto de las políticas públicas.

Asimismo, queda por observar la existencia de organismos de coordinación interna de cara a la consolidación de la interoperabilidad de Gobierno-e en todos los entes dentro del nivel central de gobierno. En este sentido, no todos los países disponen de este tipo de organismos coordinadores, ni en todos los casos se entienden de la misma manera, por lo que no se han podido identificar patrones comunes o conclusiones cerradas sobre su alcance y contenidos (ver Tabla 3). Evidentemente, la propia estructura interna de los gobiernos es diferente en cada país, así como las competencias atribuibles en cada caso. Lo realmente importante es que la naturaleza de los organismos de este tipo manifiesta, al menos en cierta medida, la capacidad para concertar actuaciones de interoperabilidad en el conjunto de la administración nacional.

Tabla 3
Entes de coordinación de la interoperabilidad de Gobierno-e en la administración nacional

Países	Órganos de coordinación interna
Argentina	Comité Técnico Asesor
Brasil	Coordenação e-PING, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
Colombia	Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública
Costa Rica	Comisión Interinstitucional de Gobierno Digital
Chile	Comités ejecutivo, jurídico, técnico, operativo y representantes del administrador de esquemas y metadatos, Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital
Ecuador	En construcción. Comité para la interoperabilidad de ámbito estatal que incorpore las cinco funciones del Estado: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y participación ciudadana
El Salvador	Foro RED-GOES. Directores de tecnologías de las dependencias del gobierno central
España	Consejo Superior de Administración Electrónica
Guatemala	
México	Consejo Técnico, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico
Nicaragua	Comisión de Gobierno Electrónico de Nicaragua
Panamá	Consejo Nacional para la Innovación Gubernamental
Perú	Comité de Interoperabilidad en la Administración Pública
Portugal	ICT Network Board (con representantes de todas las administraciones portuguesas), Agência para a Modernização Administrativa
Uruguay	Área de Normas y Estándares Tecnológicos, Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento, y Consejo de Informática Pública
Venezuela	Centro Nacional de Tecnologías de Información

Fuente: elaboración propia.

Áreas de los proyectos de interoperabilidad de Gobierno electrónico

Un punto a considerar se refiere a los ámbitos de acción pública en que se han llevado a cabo proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e por parte de los países iberoamericanos. En este sentido, se pueden identificar cuatro sectores de especial interés para desarrollar proyectos interoperables: Compras públicas (81,3%), tributos (68,8%), seguridad social (62,5%) y trámites generales (62,5%) (ver Tabla 4). En este sentido, cabe subrayar que la mayoría observa las compras públicas como una oportunidad para desarrollar sus primeras iniciativas de interoperabilidad, especialmente en aquellos casos en que se dispone de menos recursos. Por otro lado, las áreas de tributos y seguridad social se encuentran también entre las preferidas para desarrollar proyectos de interoperabilidad, lo cual no es una sorpresa, dado que, en general, se trata de ámbitos en los que el Gobierno-e se ha desarrollado de una manera muy notable. Finalmente, el caso de los trámites generales, tales como el anuncio del cambio de domicilio o la incorporación al padrón municipal, también han alcanzado una buena cuota de interés en cuanto a iniciativas desplegadas.

Tabla 4
Países que han desarrollado proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e (%)*

Ámbitos en que se han llevado a cabo proyectos de interoperabilidad	%
Salud	43,8
Policía	37,5
Justicia	43,8
Trámites generales (cambio de domicilio, padrón, etc.)	62,5
Emergencias	0,0
Compras públicas	81,3
Tributos	68,8
Seguridad social	62,5
Otros	43,8

Fuente: elaboración propia.

* Pregunta multi-respuesta.

En el otro extremo se encuentra el caso de las emergencias (0,0%) y, en menor medida, otros ámbitos como policía (37,5%), justicia (43,8%) o salud (43,8%) (ver Tabla 4). En estos casos, existen sectores con una presencia importante de profesionales muy capacitados en cada uno de ellos y, tradicionalmente, bastante reacios a la implantación de herramientas de Gobierno-e; a lo más, colaboran con otros ámbitos gubernamentales en la administración de sus actividades operativas. Sin embargo, resultaría interesante profundizar en esta cuestión en futuras investigaciones.

De manera complementaria se puede afirmar que, junto a lo anterior, los países perciben que determinados sectores cuentan con un mayor potencial de beneficio como consecuencia de su desarrollo. En particular, suelen incluirse áreas como la sanidad, la justicia, el comercio o los tributos, aunque no existe al respecto una visión homogénea en todos los países. En definitiva, este último aspecto es percibido aquí de una forma abierta, dado que será objeto de interés en la siguiente sección.

3. Percepciones acerca de los beneficios y retos de futuro de la interoperabilidad en Iberoamérica

Las consultas realizadas a los países permitieron, además de tener una visión general sobre el estado de sus iniciativas de interoperabilidad, obtener información de los responsables de dichas iniciativas o de los responsables de gobierno electrónico (hablando más ampliamente) acerca de sus percepciones sobre los beneficios de la interoperabilidad, así como de los retos que ésta impone. Tres aspectos son abordados en esta sección: 1) los beneficios según los encuestados, independientemente de que sean potenciales o reales; 2) los retos de futuro, percibidos en la actualidad como barreras u obstáculos al

desarrollo de la interoperabilidad en los países objeto de análisis; y 3) los retos tecnológicos, por ser, a corto plazo, uno de los aspectos determinantes del éxito o fracaso de las iniciativas.

Beneficios

Los beneficios estudiados por la literatura son también percibidos como tales por las administraciones públicas que han puesto en marcha proyectos de interoperabilidad. Criado, Gascó y Jiménez (2010) resumen algunas de estas oportunidades haciendo referencia a:

- 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.

Por otro lado, la Tabla 5 recoge las respuestas proporcionadas por los encuestados. Puede observarse la coincidencia entre los beneficios potenciales señalados por los autores y los reales, apuntados por los gobiernos consultados.

Además, en términos generales, también puede afirmarse que existe una amplia coincidencia en relación con la percepción de los beneficios que conllevan las iniciativas de interoperabilidad. En este sentido, la mayor parte de los países coincide en apuntar (con un 87,5%) una mayor rapidez en la prestación de servicios, así como la visión integral e integrada de los mismos. A continuación, con algo más de un 81%, se menciona la mayor comodidad para el ciudadano, seguido de una mayor comunicación entre las administraciones (75%).

Tabla 5
Principales beneficios percibidos con la interoperabilidad (%)*

Beneficios	%
Menores costes	62,50
Mejora de la calidad de la información	68,75
Más rapidez en el servicio	87,50
Mayor comodidad para el ciudadano	81,25
Mayor comunicación entre administraciones	75,00
Visión integral e integrada de los servicios	87,50
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

* Pregunta multi-respuesta.

Si se analizan con mayor detalle las respuestas obtenidas, se observa que casi un 70% de los países percibe que la interoperabilidad aporta cinco o más ventajas (ver Tabla 6).

Tabla 6
Porcentaje de países por cantidad de tipos de beneficios percibidos

Cantidad de diferentes tipos de beneficios	%
6	56,25
5	12,50
4	6,25
3	12,50
2	6,25
NC	6,25

Fuente: elaboración propia.

En íntima conexión con los beneficios señalados se encuentra la percepción acerca de cuáles son los ámbitos de gobierno más relevantes para poner en marcha proyectos de interoperabilidad. En este sentido, la Tabla 7 muestra que son tres las áreas más claramente identificadas por los encuestados: comercio e intercambio de mercaderías (75%); aduanas, fronteras y movimientos migratorios (56,25%); y seguridad (56,25%). Dada la escasa experiencia en materia de interoperabilidad entre países, *a priori*, las respuestas proporcionadas parecen ser bastante lógicas puesto que tienen que ver, por un lado, con el intercambio de bienes y servicios y migraciones de población entre países, algo que ocurre frecuentemente, y, por el otro, con la posibilidad de aumentar la percepción de seguridad, lo que es importante teniendo en cuenta el alto nivel de riesgo percibido que existe en algunos de los países de Iberoamérica.

Criado, Gascó y Jiménez (2010: 35) afirman al respecto: “Los Estados iberoamericanos experimentan una creciente circulación de personas entre ellos, así como con terceros países, de manera que actuaciones de interconexión entre los sistemas aduaneros facilitará que estos procesos se realicen de una manera ordenada y siguiendo los intereses de los respectivos actores involucrados, así como evitando situaciones indeseadas. Además, todo ello facilitará un servicio más eficiente y cercano a la ciudadanía y las empresas, en la medida que se dispone de una información más robusta y consistente”. Asimismo, “las amenazas que experimenta la seguridad de los Estados iberoamericanos por parte de la delincuencia internacional convierten esta dimensión en una de las más relevantes de cara a promover iniciativas transfronterizas de colaboración. En particular, la posibilidad de compartir datos e información sobre narcotráfico, terrorismo, trata de personas y demás amenazas a la seguridad que son comunes a la mayoría de los países de la región resulta de especial interés, siempre teniendo en cuenta que en este ámbito es donde se deben extremar las medidas de garantía para evitar el acceso de terceros a los datos de las Administraciones Públicas involucradas en los intercambios” (p. 36).

Tabla 7
Áreas percibidas como relevantes para interoperar (%)*

Área	%
Fronteras, aduanas y migración	56,25
Transporte	12,50
Seguridad	56,25
Seguridad social	12,50
Comercio y mercaderías	75,00
Salud y vigilancia sanitaria	12,50
Tributos	6,25
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

* Pregunta multi-respuesta.

Retos de futuro

Como afirma Gascó (2011), las iniciativas de interoperabilidad no están exentas de riesgos o barreras para 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. Pero, además, 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. La Tabla 8 recoge, en este sentido, los obstáculos que los países consultados perciben como más importantes a la hora de desarrollar iniciativas de interoperabilidad entre Estados.

Tabla 8
Principales retos considerados para la interoperabilidad (%)*

Retos	%
Barreras tecnológicas	68,75
Diversidad de idiomas	25,00
Demasiados actores	75,00
Cultura organizativa	87,50
Barreras legislativas/jurídicas	75,00
Barreras relacionadas con la seguridad y privacidad	50,00
Sistema político	62,50
Altos costes	12,50

Fuente: elaboración propia.

* Pregunta multi-respuesta.

El factor más apuntado es la cultura organizativa. No en vano se ha señalado en diversas ocasiones que no existe cultura de cooperación en el sector público. Y es que sólo cuando el ciudadano es considerado el verdadero foco, la prioridad absoluta, es que la cooperación deviene en 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. Como consecuencia de ello, suele dominar 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.

Las barreras legislativas son otro importante elemento a tener en cuenta. Ciertamente, 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.

La pluralidad de actores es el tercer aspecto señalado por los encuestados. Sin duda, el gran número de organismos e individuos implicados en iniciativas de interoperabilidad, tanto a nivel técnico como político, dificulta la implantación de los proyectos, sobre todo aquellos de ámbito transfronterizo en los que no sólo se tiene que hacer frente al número de actores sino, también, a sus diversas características.

Retos tecnológicos

Como se recogió anteriormente, los obstáculos tecnológicos, si bien en cuarto lugar (el 68,75% de los países los han mencionado), no dejan de ser una preocupación para los responsables de la interoperabilidad. Por ello se ha considerado oportuno abordarlos separadamente.

Los resultados inequívocos que arrojan los análisis con respecto a esta cuestión es que prácticamente todos los países coinciden en el principal problema: los datos (ver Tabla 9). Disgregación de bases de datos, inexistencia de modelos de datos comunes y, en general, problemas importantes con los datos son algunos de los aspectos mencionados por varios países.

Además, en este grupo de análisis se encuentran líneas bastante equilibradas que identifican las problemáticas comunes. A excepción del apartado “otros”, la distribución de países gira en torno al 50% o más para cada problemática, y más de la mitad de los países señala siete tipologías o más, lo que indica que un alto número de países coincide en las áreas en las que encuentran dificultades tecnológicas (ver Tabla 10). Este aspecto es también interesante desde el punto de vista de las soluciones, ya que la mayoría de los países estarán interesados en solventar las mismas tipologías de dificultades y, por lo tanto, es terreno sobre el que la colaboración puede potenciar el impulso conjunto.

Asimismo, es interesante señalar qué problemáticas relacionadas con los datos (cualitativos y cuantitativos) y su almacenamiento, con la seguridad y la privacidad, con los estándares o con la discrecionalidad a la hora de definir soluciones son las más comunes, mientras que los aspectos relacionados con infraestructuras poco desarrolladas están menos extendidos.

Tabla 9
Porcentaje de países que tienen una tipología de dificultad dada (%)*

Problemática	%
Poco desarrollo de infraestructuras	43,75
Diversidad de opciones para la adopción de estándares	50,00
Disgregación de las bases de datos	81,25
Alta discrecionalidad en la definición de sistemas de información	62,50
Inexistencia de modelos de datos comunes	87,50
Problemas de seguridad informática	56,25
Baja práctica en el uso de estándares	75,00
Ausencia del principio de neutralidad tecnológica	62,50
Problemas con los datos	93,75
Desconocimiento sobre información generada	62,50
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

* Pregunta multi-respuesta.

Tabla 10
Porcentaje de países por número de tipologías-problemas (%)

Número de tipologías	%
11	6,25
10	12,50
9	18,75
8	6,25
7	12,50
6	12,50
5	6,25
4	12,50
3	6,25
2	6,25

Fuente: elaboración propia.

4. Recomendaciones de futuro sobre la interoperabilidad en Iberoamérica

Esta sección abre la puerta a una reflexión más amplia acerca de una serie de recomendaciones de futuro para promover la interoperabilidad de Gobierno-e en Iberoamérica. Las dos secciones anteriores han ofrecido una nítida y amplia panorámica sobre los avances desarrollados hasta la fecha en esta materia dentro de la región, así como de las principales percepciones de los responsables de su gestión en los gobiernos nacionales, teniendo en cuenta las barreras y oportunidades que ofrece en el futuro próximo. A partir del análisis de todo esto se ofrecen unas ideas y recomendaciones para desarrollar la interoperabilidad de Gobierno-e en Iberoamérica, sobre todo a raíz de la relevancia que ha alcanzado tras la aprobación de las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, así como por su ratificación en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, de Mar del Plata en diciembre de 2010.

Recomendación 1. Los países iberoamericanos deberían promover una vertiente estratégica de la interoperabilidad a través de una perspectiva integrada sobre el Gobierno-e, teniendo en cuenta unas bases comunes a nivel regional. En este sentido, disponer de un documento a la manera de un esquema o marco nacional de interoperabilidad resulta esencial de cara a dar a conocer, a todas las entidades administrativas nacionales, los patrones y estándares técnicos, semánticos y organizativos que deben seguir en los proyectos de Gobierno-e. Es por ello que los Estados iberoamericanos deberían ser capaces de definir estrategias nacionales autónomas, pero subrayando al mismo tiempo aspectos que puedan ser compartidos tanto dentro como fuera de las fronteras administrativas nacionales, de manera que se proyecte en el futuro un potencial avance coordinado en la materia, ya desde la definición de los lineamientos generales. Esto facilitará que a la hora de implantar iniciativas con otros países, todos los organismos públicos involucrados estén listos para afrontar los proyectos compartidos desde unas bases estratégicas comunes, previamente determinadas.

Casi todos los países iberoamericanos están siendo conscientes de la necesidad de establecer unos lineamientos estratégicos en torno a la interoperabilidad de Gobierno-e para convertir la colaboración interadministrativa en una vertiente más de su actividad. Esto ha supuesto una confirmación de la madurez que la cooperación en materia tecnológica está adquiriendo en el quehacer de las administraciones iberoamericanas. De hecho, se ha concretado de una forma importante en la creciente presencia de este tema en foros y encuentros regionales o actividades de Gobierno-e en los que han participado todos o algunos de los países de la zona, de manera que las conclusiones de los mismos se orientan hacia una voluntad manifiesta de cooperación regional, de cara a mejorar el aprendizaje compartido y desarrollar patrones comunes de desarrollo en esta materia.

Recomendación 2. Los organismos de coordinación interna deben orientarse en cada uno de los países a facilitar la promoción de la interoperabilidad de Gobierno-e, considerando el carácter transversal de las iniciativas y proyectos a implantar. Los casos apuntados anteriormente demuestran la necesidad de consolidar el Gobierno-e de una manera concertada dentro del conjunto de las administraciones públicas nacionales, teniendo en cuenta la variedad de organismos, áreas de políticas y necesidades concretas de cada servicio público. Esto convierte en imprescindible el hecho de que exista un espacio en el que todas esas perspectivas se puedan poner en sintonía, de una forma concertada, de cara a mejorar los resultados e impactos de las actuaciones puestas en marcha. Entonces, para lograr su sostenibilidad será necesario seguir unas pautas comunes que faciliten la colaboración en el futuro con otros actores o entidades de gobierno.

De hecho, los países de la región iberoamericana ya están traduciendo el nivel de prioridad de la interoperabilidad de Gobierno-e en la creación de unidades de coordinación interna dentro de sus gobiernos, incluyendo organismos para su gobernanza. Lo anterior pone de relieve que el despliegue de tecnologías de información y comunicación se ha convertido en una dimensión sustantiva de las políticas públicas nacionales, que requiere de una adecuada gestión y, al mismo tiempo, de un decidido apoyo político. Estos aspectos parecen estar cada vez más claros dentro de los países de Iberoamérica, en la medida que los organismos creados para la dirección del Gobierno-e suelen posicionarse dentro de la esfera presidencial o, en su caso, en ministerios con una elevada influencia política. Además, esos organismos de coordinación interna pretenden desplegar su impronta en el conjunto de la administración nacional.

Recomendación 3. Los países de Iberoamérica deberían trabajar en la configuración de una instancia intergubernamental en el ámbito regional para la gobernanza de la interoperabilidad o bien promover otros espacios de encuentro formalizados dentro de organismos multilaterales ya existentes. En el primer supuesto se trataría de crear *ex novo* una instancia que pudiera aglutinar el interés de todos los países de la región por promover la gobernanza de procesos de Gobierno-e. Ello implicaría la dotación de los medios necesarios para definir y consolidar una estrategia regional de interoperabilidad, así como los criterios de consulta, adopción de decisiones y actualización de todos aquellos documentos o estándares que sus miembros decidan dotarse. El segundo caso, quizá más realista, supondría la creación o fortalecimiento de comités o grupos de trabajo sobre interoperabilidad de Gobierno-e dentro de instituciones multilaterales ya existentes, tales como la CEPAL, la OEA o el CLAD, de cara a adoptar esas mismas decisiones compartidas. En cualquiera de los dos casos, sería también deseable la consolidación de otros espacios e iniciativas de colaboración, tales como un observatorio digital para la interoperabilidad en Iberoamérica, la difusión y aprendizaje de buenas prácticas, el trabajo conjunto con universidades en proyectos de investigación o la creación de premios a la interoperabilidad de Gobierno-e.

En ese sentido, la existencia de organismos de interoperabilidad de Gobierno-e para su gobernanza debe orientarse a garantizar una adecuada implantación de proyectos transnacionales. La dimensión de la gobernanza de la interoperabilidad descansa en la existencia de organismos administrativos que lideren el Gobierno-e en los países de la región iberoamericana, algo que se halla en una fase de alta consolidación. La gobernanza de la interoperabilidad requiere de la colaboración de los organismos nacionales, siempre preservando la autonomía e independencia de las instituciones nacionales, al mismo tiempo que asientan una colaboración transfronteriza para adoptar acuerdos de manera conjunta. Esto exige, además de la voluntad política expresada por los responsables de Gobierno-e nacionales, de un creciente dinamismo en el sistema de relaciones intergubernamentales entre los organismos públicos participantes.

Recomendación 4. Resulta necesario el fomento de la cultura de la colaboración interadministrativa e intergubernamental dentro de los sectores públicos nacionales, en todos sus niveles y entre todos los empleados públicos. En este plano, resulta pertinente apuntar la necesidad de atender factores de diversa índole, siendo los relacionados con la esfera legal/normativa y

personal/capital humano los más sustantivos. Del lado legal/normativo, la diversidad de partida dentro del entorno iberoamericano es elevada. Sin embargo, se puede trabajar en el establecimiento de criterios y plazos compartidos para evitar dilaciones en la implementación de actuaciones frente a potenciales incompatibilidades legales. Del lado del personal/capital humano, resulta imprescindible que los países de la región dispongan de empleados públicos con la capacitación requerida para desarrollar proyectos de Gobierno-e con participación de agencias de diferentes países. De forma complementaria, el fortalecimiento de una cultura administrativa orientada a la colaboración interadministrativa e intergubernamental debe cimentarse sobre un liderazgo híbrido (habilitado para gestionar tanto redes de políticas públicas como redes tecnológicas), que sea capaz de traducir las aspiraciones políticas manifestadas por cada uno de los países, en actuaciones configuradoras de servicios públicos digitales interoperables y de valor añadido para la ciudadanía.

En todo caso, tal como se ha puesto de manifiesto en las secciones anteriores, todavía se perciben notables resistencias culturales e institucionales ligadas al despliegue de proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e. Este tipo de barreras suele ser más persistente que las de carácter técnico o, incluso, relacionadas con el financiamiento de las iniciativas a llevar a cabo. Lo anterior pone de manifiesto, una vez más, la importancia de las variables *soft* (frente a variables *hard*, de carácter técnico) en los proyectos tecnológicos dentro de las administraciones públicas, más cuando se trata de actuaciones que requieren de la colaboración de actores procedentes de diferentes administraciones e, incluso, de distintos países. Por consiguiente, lo anterior pone de nuevo sobre la mesa la importancia del desarrollo de una buena gestión pública en el ámbito de la interoperabilidad.

Recomendación 5. Desde un punto de vista tecnológico, si bien se han alcanzado importantes logros, deben continuarse los esfuerzos por mejorar la seguridad y privacidad de las comunicaciones entre diferentes administraciones, por desarrollar esquemas semánticos y técnicos asentados en soluciones y plataformas abiertas, así como por promover un tratamiento organizado de los datos. El conjunto de los países de Iberoamérica requiere que sus avances en Gobierno-e se consoliden sobre unos soportes compartidos desde un plano tecnológico, si bien esta es la vertiente en la que se han alcanzado mayores logros durante los últimos años. Por consiguiente, se recomienda atender de una manera específica las necesidades más acuciantes a las que han de hacer frente las administraciones públicas para mejorar la interoperabilidad de Gobierno-e, especialmente las siguientes: el establecimiento de unos patrones comunes para facilitar la adquisición, procesamiento, almacenamiento e intercambio de los datos, así como el fortalecimiento de mecanismos para consolidar la confianza entre los actores administrativos participantes en los intercambios, incluyendo las correspondientes garantías a la privacidad de los potenciales afectados.

Resulta imprescindible que en esta vertiente se desarrollen protocolos que faciliten la estandarización de toda la dimensión técnica que supone la interoperabilidad de Gobierno-e que, si bien se puede considerar ciertamente desarrollada, requiere de futuros tratamientos comunes. En este sentido, se debe comenzar por establecer unos principios técnicos compartidos en materia de software de fuentes abiertas, el establecimiento de estándares y arquitecturas abiertos, que se encuentren en consonancia con el tipo de servicios públicos interoperables a implementar. Determinadas organizaciones internacionales, tales como IEEE, IETF, ISO o W3C, suelen emitir directrices que pueden ayudar a converger las políticas nacionales en diferentes materias técnicas. Con ello se puede lograr el máximo nivel de homologación en cuanto a los componentes y recomendaciones sobre normas, protocolos y estándares necesarios para la interoperabilidad de Gobierno-e en el ámbito iberoamericano.

Recomendación 6. Los ciudadanos son los receptores últimos de las actuaciones en materia de interoperabilidad de Gobierno-e; por esto es necesario, por un lado, identificar áreas de trabajo con valor añadido para ellos, teniendo en cuenta también las propias necesidades de los gobiernos nacionales, y, por el otro, evaluar las iniciativas implantadas con un espíritu de mejora continua. Todos los asuntos apuntados, así como otros que puedan ir surgiendo, son especialmente relevantes

para generar servicios públicos transfronterizos de alto valor añadido para los ciudadanos, así como para conformar información de interés regional a partir de datos procedentes de diferentes administraciones. Las administraciones públicas iberoamericanas se encuentran desarrollando proyectos de interoperabilidad en diferentes áreas clave a nivel nacional, singularmente, compras públicas, tributos o seguridad social, mostrando una clara aproximación a las necesidades de la ciudadanía. Al mismo tiempo, se ha evidenciado el interés por la promoción de proyectos internacionales de interoperabilidad en ámbitos diversos, sobre todo, comercio y mercaderías, fronteras, migración y aduanas, y en materia de seguridad, apareciendo como cuestiones emergentes otras tales como el transporte, la salud, la vigilancia sanitaria o los tributos. En definitiva, existe un conjunto de áreas de acción pública con claro interés para la colaboración intergubernamental.

Dada la diversidad de países y de los problemas a enfrentar, se sugiere iniciarse con el diseño de actuaciones conjuntas en las que participen dos o varios países, sin necesidad de esperar por un acuerdo en el conjunto de la región para llevar a cabo la interoperabilidad en un ámbito concreto. Ello se ha de garantizar a través de los oportunos espacios de diálogo y mecanismos de colaboración, que deben actuar de forma dinámica para adaptarse lo más rápidamente posible a las necesidades que puedan identificarse en adelante. En definitiva, las experiencias prácticas nacionales en materia de interoperabilidad implantadas en las administraciones públicas iberoamericanas deberían servir como modelo para desarrollar iniciativas transfronterizas, teniendo en cuenta que se han identificado ya cuestiones de interés común para algunos o todos los países de la región.

Pero, además, las iniciativas de interoperabilidad deben evaluarse en términos de las innovaciones, concertaciones o implementaciones a las que den lugar, de la realización y grado de éxito de éstas y de la satisfacción tanto de los *stakeholders* como de los destinatarios finales (especialmente ciudadanos pero, también, organizaciones y empresas) con el objetivo de conseguir la sucesiva mejora de los componentes de los proyectos puestos en marcha. La evaluación de resultados con base en diferentes criterios (eficacia, eficiencia, equidad, pertinencia, sostenibilidad) se convierte, así, en una herramienta de análisis fundamental que permite gestionar y dirigir adecuadamente las actuaciones en materia de interoperabilidad, así como obtener enseñanzas y experiencias para futuros proyectos de colaboración.

Recomendación final. Las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad establecen un mecanismo esencial de cara a asentar unas bases comunes a partir de las cuales cada país debería promover su propia concepción de la interoperabilidad de Gobierno-e, si bien ya con un mínimo común denominador en el conjunto de Iberoamérica. Desde una perspectiva regional, las Bases garantizan la existencia de unos fundamentos compartidos por todos los países, adoptados desde el máximo nivel político y asentados en una visión común sobre la necesidad de trabajar de forma coordinada para promover el Gobierno-e en el conjunto de Iberoamérica. Al mismo tiempo, las Bases pueden servir de mecanismo de legitimidad para los países de la región de cara a adoptar iniciativas internas y, al mismo tiempo, para lograr avances colectivos en materia de interoperabilidad, independientemente de la variedad en el desarrollo tecnológico, económico, idiomático, cultural y de sistemas administrativos en Iberoamérica. A su vez, la inexistencia de presiones normativas o instancias supranacionales de adopción de decisiones colectivas en Iberoamérica, implica que la voluntad para llevar adelante la interoperabilidad transnacional se ha de fundamentar en actuaciones cooperativas e independientes. Éstas, no obstante, requerirán para su éxito de calendarios comunes para lograr objetivos, configurar indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos adaptados a las exigencias de los distintos países, así como organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como proceso de aprendizaje conjunto.

Lo anterior también requiere de la existencia de unas lógicas compartidas que impidan una diversidad de proyectos, incluso dentro de la propia política pública, que no estén sustentados en las mismas bases técnicas, semánticas y organizativas. La existencia de un documento como las Bases ofrece una excelente oportunidad a los países de la región para desarrollar proyectos

intergubernamentales de Gobierno-e desde diferentes puntos de vista, grupos de países o sectores de políticas. De entrada, se puede confirmar que existe una voluntad claramente definida de colaborar entre los países de la región. Esa voluntad se sostiene en las opiniones manifestadas en el cuestionario que nutre este artículo por los responsables de la materia en cada gobierno nacional, en un desarrollo estimable de lineamientos estratégicos que dota de sentido a la cooperación entre países, así como en los diferentes hitos alcanzados hasta la aprobación de las Bases. En este último sentido, destacan la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007), el *Libro Blanco de la Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007), los indicadores compartidos para el 2015 dentro del *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe* (eLAC), así como los acuerdos básicos de colaboración entre diferentes países ya vigentes al día de hoy. Estos documentos y acuerdos refuerzan una voluntad común que se debe ir consolidando progresivamente con actuaciones concertadas con carácter regional.

5. Conclusión

Como consecuencia de la elaboración de las llamadas Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad durante el año 2010, se realizó una consulta a los países de la región con el propósito de conocer el desarrollo de las iniciativas en materia de interoperabilidad en Gobierno electrónico que habían emprendido, así como su percepción de los beneficios y retos implícitos. Fruto de dicha consulta ha sido este documento, cuyo objetivo ha consistido en presentar el nivel de implantación de los proyectos de interoperabilidad en 16 países de Iberoamérica para conocer cuál es la situación actual en la región. A grandes rasgos, las conclusiones más importantes extraídas del análisis de los datos son:

- A pesar del interés que despierta la interoperabilidad en los gobiernos nacionales de la región, todavía no es ésta una prioridad en todos ellos. Se requiere, en este sentido, un nivel más elevado de atención a este cada vez más fundamental elemento del Gobierno electrónico.
- La mayoría de los países consultados afirman contar con una estrategia de interoperabilidad, y aquellos que no la tienen prevén elaborarla en el corto plazo.
- En la mayor parte de los casos, la elaboración de dichas estrategias ha tomado como referente documentos generales o marcos nacionales de otros países, tanto en la región como fuera de ella. Así, entre los primeros destaca la utilización del Libro Blanco de Interoperabilidad o de la primera versión del Marco Europeo de Interoperabilidad, mientras que, entre los segundos, cabe referirse a Brasil y Chile en Iberoamérica y al Reino Unido en Europa.
- Si bien todos los países, excepto Guatemala, cuentan con una unidad responsable del fomento de la interoperabilidad en Gobierno electrónico, existe una gran heterogeneidad en cuanto a la denominación de los organismos y unidades, la adscripción a los departamentos ministeriales o la existencia de organismos de coordinación interna. La variedad institucional es elevada, lo que puede dificultar la puesta en marcha de proyectos de interoperabilidad transfronterizos.
- Los cuatro sectores en los que más se han desarrollado iniciativas de interoperabilidad son los de las compras públicas, los tributos, la seguridad social y los trámites en general.
- Los países perciben que los programas de interoperabilidad aportan importantes beneficios, entre los cuales destacan la rapidez en el servicio, la visión integral e integrada de los servicios, la mayor comodidad para el ciudadano y la mayor comunicación entre administraciones. Asimismo, señalan como áreas clave, a la hora de interoperar, el comercio y mercaderías, las aduanas, fronteras y migración, y la seguridad.
- También apuntan importantes retos para el desarrollo de la interoperabilidad, entre ellos, la cultura organizativa, las barreras legislativas, la pluralidad de actores y los retos de carácter tecnológico. Entre estos últimos, coinciden los entrevistados en señalar que los principales problemas que se encuentran están asociados a los datos.

A la luz de la situación descrita, el artículo hace énfasis en las siguientes seis recomendaciones:

- Los países iberoamericanos deberían promover una vertiente estratégica de la interoperabilidad a través de una perspectiva integrada sobre el Gobierno-e, teniendo en cuenta unas bases comunes a nivel regional.

- Los organismos de coordinación interna deben orientarse en cada uno de los países a facilitar la promoción de la interoperabilidad de Gobierno-e, considerando el carácter transversal de las iniciativas y proyectos a implantar.

- Los países de Iberoamérica deberían trabajar en la configuración de una instancia intergubernamental en el ámbito regional para la gobernanza de la interoperabilidad o bien promover otros espacios de encuentro formalizados dentro de organismos multilaterales ya existentes.

- Resulta necesario el fomento de la cultura de la colaboración interadministrativa e intergubernamental dentro de los sectores públicos nacionales, en todos sus niveles, y entre todos los empleados públicos.

- Desde un punto de vista tecnológico, si bien se han alcanzado importantes logros, deben continuarse los esfuerzos por mejorar la seguridad y privacidad de las comunicaciones entre diferentes administraciones, por desarrollar esquemas semánticos y técnicos asentados en soluciones y plataformas abiertas, así como por promover un tratamiento organizado de los datos.

- Los ciudadanos son los receptores últimos de las actuaciones en materia de interoperabilidad de Gobierno-e, por ello es necesario identificar áreas de trabajo con valor añadido para ellos, teniendo en cuenta también las propias necesidades de los gobiernos nacionales.

Estas reflexiones son coherentes con los conceptos y directrices establecidos en las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad. Estas Bases establecen un mecanismo esencial de cara a asentar unos fundamentos comunes a partir de las cuales cada país debería promover su propia concepción de la interoperabilidad de Gobierno-e, si bien ya con un mínimo común denominador en el conjunto de Iberoamérica.

En otro ámbito, es necesario seguir estudiando los programas de interoperabilidad en la región citada y contribuir, así, a la reflexión teórica y al desarrollo práctico. En este sentido, algunas de las cuestiones en las que debe seguir profundizándose incluyen el análisis de la formulación de estrategias de interoperabilidad (qué las motiva, cómo se elaboran, qué actores están involucrados), las implicaciones de la variedad institucional detectada a la hora de poner en marcha proyectos de interoperabilidad transfronterizos, la superación de las barreras culturales y legales, o la evaluación de los resultados de las iniciativas de interoperabilidad en términos de su eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y sostenibilidad. Todo ello para seguir mejorando la acción de gobierno y la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía en todos los países iberoamericanos.

Bibliografía

CEPAL (2007), *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, EuropeAid, <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/2/37352/Libroblanco.pdf>.

Corte, Leandro (2007), *La intranet gubernamental como elemento clave de la interoperabilidad*, s.l., Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe; OEA; BID; IDRC; ICA (Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno; N° 2).

Criado, J. 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).

European Commission (2004), *European Interoperability Framework (EIF) for Pan-European e-Government Services*, Bruxelles, European Commission, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529>.

_____ (2010), *European Interoperability Framework (EIF) for European Public Services*, Bruxelles, European Commission, http://ec.europa.eu/isa/strategy/doc/annex_ii_eif_en.pdf.

- Gascó, Mila (2011), “Los retos de la colaboración: ¿a qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 49, Caracas, pp. 185-202.
- Gascó, Mila y Roy, Jeffrey (2006), “E-Government and Multi-Level Governance: a Comparative Examination of Catalonia, Spain, and Ontario, Canada”, en *International Journal of Electronic Government Research*, Vol. 2 N° 4, Hershey, pp. 57-75.
- Gil-García, J. R.; Chengalur-Smith, I.; y Duchessi, P. (2007), “Collaborative e-Government: Impediments and Benefits of Information-Sharing Projects in the Public Sector”, en *European Journal of Information Systems*, Vol. 16 N° 2, Birmingham, pp. 121-133.
- Mayer-Schönberger, Viktor (2005), “The Politics of Public Safety Communication Interoperability Regulation”, en *Telecommunications Policy*, Vol. 29 N° 11, Maryland Heights, pp. 831-842.
- Poggiese, Héctor; Redín, María Elena; Cerezo, Matías; y Carlini, José Manuel (2008), “El Foro de Responsables Informáticos de la administración pública nacional: una lectura interpretativa”, en *Interoperabilidad en la administración pública*, Jefatura de Gabinete de Ministros (ed.), Buenos Aires, JGM, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.
- Santos, Ernani Marques dos (2008), “Implementing Interoperability Standards for Electronic Government: an Exploratory Case Study of the E-PING Brazilian Framework”, en *International Journal of Electronic Government Research*, Vol. 4 N° 3, Hershey, pp. 103-112.
- Scholl, H. J. y Klischewski, R. (2007), “E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 30 Nos. 8-9, Philadelphia, pp. 889-920.

Nuevos arreglos institucionales para la gestión pública democrática en Brasil *

Valéria Alpino Bigonha Salgado y Sábado Nicolau Girardi

1. Contextualización: los desafíos de la gestión pública democrática

Los acontecimientos del escenario económico y financiero mundial, provocados por la quiebra de los bancos norteamericanos en el año 2008, mostraron la necesidad de una nueva mirada acerca de los límites del principio de la autorregulación de los mercados y, consecuentemente, de la intervención del Estado en el control del sistema económico.

El fenómeno evidenció el agotamiento de las posiciones ideológicas fundamentalistas y desmitificó el concepto de oposición entre Estado y mercado. En dirección contraria al debate ideológico ocurrido en las dos últimas décadas, se observa que la dinámica económica y la creciente demanda social por servicios hacen imperativa la superación del antagonismo entre posiciones extremas, del maniqueísmo político y del partidismo en torno a los problemas. La complejidad creciente de los mercados y de las cuestiones sociales imponen soluciones más sofisticadas.

Dado el consenso que existe respecto al papel indispensable del Estado en la formulación de políticas, en la regulación de la competitividad y en la promoción del bien común en la sociedad, es preciso evolucionar, desde la discusión sobre modelos, hacia una dimensión más importante, que es la de la definición de estrategias para superar los riesgos de eventuales desequilibrios en los sistemas económico y social y asegurar su estabilidad.

Es importante destacar que los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad estatales han sido modificados sustancialmente en función de la crisis de nacionalidad de la economía y del derecho, determinada por el entrelazamiento entre derechos, intereses y procedimientos de cara a la interrelación de las economías, fenómeno de ámbito mundial llamado globalización. El hecho de que los ordenamientos jurídicos ya no puedan ser enmarcados sólo en el ámbito del Estado, ni tampoco ser entendidos como su mera extensión, han obligado a los Estados a reajustar sus paradigmas internos al nuevo orden internacional.

En este sentido, Sabino Cassesse (2010) alerta que, si antes la economía debía tener en cuenta el Estado, en el escenario globalizado actual es el Estado el que debe considerar la economía. Si antes el Estado era detentor de poder absoluto, en la actualidad su poder es relativo, mitigado por poderes supranacionales. Los desafíos estatales, por lo tanto, ya no se restringen a garantizar la unidad del poder público en el contexto interno, sino también a enfrentar la pérdida de soberanía en relación con el ambiente externo, internacional. La capacidad estatal de participar en las estructuras de planeamiento y control globales y en las transacciones de mercado entre Estados y empresas resulta fundamental. También tiene gran relevancia su capacidad de actuar bajo las nuevas formas de colaboración y en las redes de producción.

En el proceso de reforma de la gestión pública, son varias las fronteras a traspasar. Se trata de un proceso gradual y que debe ser comprendido como un conjunto de pequeñas reformas. La capacidad de regulación del mercado o del área social son sólo algunas de ellas, aunque los últimos acontecimientos han demostrado que éstas son esencialmente estratégicas. En este contexto, se reafirma la importancia del tema de la “gestión pública” en la agenda política de los gobiernos, especialmente en los países emergentes, cuya preocupación se orienta hacia la capacidad institucional del Estado de proveer

Recibido: 01-08-2010. 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.

Traducido del portugués por **Antonio Quintin**. Título original: “Novos arranjos institucionais para a gestão pública democrática”.

políticas públicas y promover la inclusión social, en un ambiente de participación y diálogo democráticos.

En Brasil, la reflexión es oportuna, sobre todo al considerar los impactos de la etapa actual del proceso de democratización sobre la gestión pública. La maduración del ejercicio político en el país, retomado en los últimos veinte años, se ha plasmado en la aproximación de los discursos de los partidos de oposición y en la convergencia de las agendas de gobierno hacia contenidos de carácter suprapartidarios, caracterizados por el objetivo común de implantar un modelo nacional de desarrollo socialmente justo, inclusivo y compatible con la economía brasileña.

En el plano social, se observa el surgimiento de un “derecho social”, definido a partir del contrato social constitucional de 1988, que concedió primacía a los derechos fundamentales y sociales, abriendo en la sociedad brasileña la transición desde la carencia hacia el derecho, aun cuando dicha transición haya alcanzado un mayor éxito en el plano teórico que en el real.

El punto decisivo de la transición que se inició con la nueva Carta Constitucional muestra una radical transformación del papel del Estado brasileño, de las fuerzas del mercado y de los grupos de interés que actúan en la regulación de los mercados. De forma más específica, es posible afirmar que hubo un fortalecimiento del peso relativo de las instituciones y de los arreglos institucionales extra mercado (Alvater, 1993), especialmente de las agencias estatales y de la sociedad civil organizada. Esta transición regulatoria tuvo implicaciones decisivas en el diseño de las políticas y en la gestión gubernamental, dado que los aspectos de la concertación de intereses por medio de arreglos típicamente neo corporativos pasaron a competir con las formas clientelistas, corporativas tradicionales y burocrático-autoritarias en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas sociales y para el mercado.

Después de cuarenta años del Decreto-Ley N° 200, de 1967, y de una sucesión de medidas de modernización y reforma administrativas iniciadas y no completamente concluidas, la Administración Pública brasileña enfrenta la paradoja de tener que convivir con prácticas patrimonialistas, burocráticas y gerenciales. La coexistencia de sectores con una visión feudal, con procedimientos inadecuados, junto a áreas que funcionan con una visión moderna, con métodos gerenciales innovadores, exige el diseño de estrategias diferenciadas de acción, adecuadas a cada uno de esos contextos.

En general, la maquinaria pública no se encuentra preparada y está orientada por marcos legales y normativos obsoletos, muchos de los cuales se encuentran desalineados respecto a los dispositivos constitucionales, algunos incluso no reglamentados, situación que la somete a un riesgo excesivamente alto de judicialización y, de forma contradictoria, estimula una lógica de escapismo respecto a la legislación vigente.

La promulgación de la Constitución Federal de 1988, cuyo núcleo esencial consiste en la defensa de los derechos individuales y sociales, no estuvo acompañada del necesario aporte tecnológico que habilitara al Estado para la implementación de políticas sociales así como llevar a cabo una gestión para una Administración Pública compleja, con crecientes relaciones de asociación con el mercado y con el tercer sector, en un ambiente de participación democrática. La ampliación del aparato estatal, bajo un modelo descentralizado de actuación, con baja inversión en la profesionalización de la burocracia y un uso intensivo de la tercerización, resultó en una pérdida de las capacidades de ejecución y de coordinación central, generando fragmentación y descontrol internos.

La descentralización de actividades, hacia dentro o hacia fuera del sector público, presupone supervisión y control. La actuación en red, propia de ambientes complejos, en que interactúan actores públicos, sociales y del mercado, requiere competencias de coordinación y control primario de las instituciones, de forma de garantizar el alineamiento a los macro objetivos de gobierno y a las políticas públicas sectoriales.

Se registra, en la actualidad, una convergencia entre gestores públicos, especialistas y formadores

de opinión respecto de las fragilidades y potencialidades del Estado brasileño y de la necesidad de concebir una agenda propositiva de reforma de la gestión pública, de naturaleza federativa. En 2008, el pacto celebrado entre el Gobierno Federal y los secretarios estaduais de Administración, registrado en el documento denominado “Carta de Brasilia”, durante el Congreso Nacional del CONSAD, constituyó un marco político para la gestión pública democrática. El pacto convalidó la posición de sus signatarios sobre la necesidad de promover una coalición de fuerzas en el país. Entre los desafíos asumidos, se pueden destacar los siguientes:

a) la revisión de los marcos conceptuales y legales que orientan la organización y el funcionamiento de la Administración Pública a partir de las finalidades de la acción del Estado, dispuestas en el artículo 3° de la Constitución Federal, lo que significa rediscutir los regímenes administrativos aplicables al sector público y el régimen de empleo del servidor y empleado públicos a la luz del valor que estos agregan a la ciudadanía y a sus derechos fundamentales;

b) la reglamentación de los dispositivos constitucionales referentes a la Administración Pública, especialmente en cuanto al uso del contrato dentro de los entes públicos como instrumento de coordinación y supervisión ministerial y de ampliación de la autonomía gerencial, presupuestaria y financiera (sección 8° del artículo 37 de la Constitución); la autorización para el uso de recursos, como resultado de economizar en gastos corrientes, en programas de fortalecimiento institucional y en la concesión de premios a servidores públicos (sección 7° del artículo 39 de la Constitución); la definición de las áreas de actuación de las fundaciones creadas por el Poder Público bajo el régimen jurídico de derecho privado (inciso XIX del artículo 37 de la Constitución); y la definición del estatuto de las empresas estatales (artículo 173 de la Constitución);

c) la concepción de nuevas estructuras de gobernanza para los órganos y entidades públicos, de modo de incorporar efectivamente la participación social en el proceso decisorio y viabilizar la representación cualificada de la sociedad civil y del mercado;

d) el rediseño de las formas de asociación y de tercerización de actividades públicas, comprendidas a partir de la noción clara de lo que son actividades estatales inalienables e intransferibles, a la luz de los objetivos del Estado brasileño, así como la concepción de modelos e instrumentos modernos de relación y control;

e) la profesionalización de la burocracia pública por medio del diseño e implementación de políticas de formación de carreras, de desarrollo profesional y de ubicación en funciones y cargos en comisión de dirección y asesoría mediante la adopción de criterios técnicos y objetivos;

f) la inversión en control social, no sólo a través de mecanismos que dispongan unilateralmente de información a la sociedad, sino también por medio de la creación de canales de relación que permitan la acción efectiva de control; y

g) la estructuración de un modelo equilibrado e integrado de relaciones con los poderes Legislativo y Judicial, especialmente en los asuntos referentes a la autonomía del Ejecutivo de organizarse internamente y al control de los tribunales sobre la acción pública.

2. El modelo de gestión pública para un Estado Democrático de Derecho

Las estrategias gubernamentales de ampliación de la capacidad de gobernanza y gobernabilidad estatal de los aparatos públicos están, normalmente, relacionadas con el fortalecimiento y profesionalización de la burocracia pública, con el modelaje integrado de las funciones estatales, con la absorción de nuevos conocimientos y tecnologías, con la promoción de la participación y del control social de las acciones estatales, con la inversión en la construcción de redes y sistemas articulados, y con la concepción de nuevos patrones de organización y funcionamiento de las instituciones públicas a partir de los paradigmas de la confianza y de la cooperación entre gobierno, mercado y sociedad.

En Brasil, la mejora de la capacidad regulatoria del Estado impone, adicionalmente, la revisión y

la actualización del ordenamiento jurídico-legal que incide sobre la Administración Pública, que en la actualidad se caracteriza como un conjunto de reglamentos desfasados y obsoletos, gran parte de ellos concebidos en el contexto del régimen autoritario que rigió en el país entre las décadas de 1960 a 1980, y que coexisten con el nuevo texto constitucional y con un conjunto de leyes más recientes.

La preocupación no es nueva. En 1995, el movimiento de reforma administrativa conducido por el Gobierno Federal enmendó el texto constitucional e introdujo nuevas instituciones administrativas en el ordenamiento jurídico, con el objetivo de dar mayor flexibilidad, agilidad y eficiencia a la función ejecutiva del Estado y mitigar el papel preponderante del control legal mediante su conjugación con el control de resultados y el control social, este último ejercido directamente por los ciudadanos.

Ya en aquella época era posible verificar que la deficiencia organizativa era una de las razones determinantes de la falta de efectividad de las decisiones gubernamentales. Esta deficiencia era perceptible por la generalización indiscriminada y, sobre todo, indebida del modelo burocrático de administración en todo el aparato del Estado (incluyendo, en el límite, a partir de la Constitución de 1988, las autarquías y fundaciones públicas); por la inexistencia, en los casos en que se ejerce el poder *extroverso* del Estado (N. del T.: poder de constituir unilateralmente obligaciones en relación con terceros), de formas organizativas descentralizadas flexibles y con una clara misión estatal (como sería el caso de las agencias autónomas); y por las confusiones y ambigüedades de los papeles y funciones atribuidos a las formas autárquicas y fundacionales públicas existentes, derivando, en el límite, en las llamadas entidades paraestatales y en los entes de cooperación.

La Reforma Administrativa llevada a cabo entre 1995 y 1998 estuvo orientada por un Plan Director que proponía un nuevo modelo referencial de organización de la macroestructura del gobierno federal, bajo el entendido de que reforzar la gobernanza significaba operar la transición desde un estilo de administración burocrática, rígida, entrópica y con procedimientos “controlistas” hacia un modelo de administración gerencial, emprendedor, flexible, eficiente y orientado a la ciudadanía. Este modelo distinguía, claramente, cuatro segmentos fundamentales característicos de la acción del Estado, y presentaba estrategias específicas para cada segmento de actuación del Estado: a) el núcleo estratégico; b) el sector de actividades exclusivas; c) el sector de servicios competitivos; y d) el sector de producción de bienes y servicios para el mercado.

Según el modelo referencial de organización del aparato estatal, dispuesto en el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, la acción ejecutiva del Estado se clasificaba en esos cuatro sectores, caracterizados por formas organizativas, relaciones de propiedad y estilos administrativos propios. El núcleo estratégico correspondía a los órganos de la Administración Directa, responsables de las funciones de dirección superior, de propiedad exclusivamente estatal, cuyo funcionamiento observaba el modelo de gestión burocrática.

El sector de actividades exclusivas se caracterizaba por el ejercicio de las demás funciones privativas del Estado: reglamentación, fiscalización, fomento, punición y otras que exigen el poder de la autoridad. Para este sector, el Plan Director proponía la constitución de agencias autónomas¹, de propiedad también estatal, autorizadas a observar un régimen administrativo más flexible en relación con el del núcleo estratégico, mediante la presentación de resultados previamente negociados y contratados con el Poder Público. El modelo de administración propuesto era el “gerencial”, orientado a la obtención de resultados. En los sectores de servicios competitivos y de producción de bienes y servicios para el mercado, se entendía que la propiedad estatal debía ser mitigada por la coparticipación de particulares, ya sea por medio de la colaboración público-privada en la oferta de servicios sociales directamente al ciudadano o por la privatización de la actividad pública orientada exclusivamente a la producción de bienes y servicios para el mercado. En estos sectores, se sostenía que el modelo de gestión debería ser exclusivamente privado y, sólo cuando fuera necesario, regulado por contratos entre el Poder Público y terceros. Así, estos sectores eran considerados como candidatos naturales a la

reducción de personal, por la vía de la “publicización²” o de la “privatización”.

La lógica de clasificación de la acción del aparato del Estado, utilizada por la Reforma Administrativa, se circunscribió a su diferenciación en áreas, en las que fueron enmarcadas la acción legítima, la acción necesaria, la acción conveniente, la acción sustituible y la acción obsoleta, impulsadas por la apreciación contingente y pragmática de una adecuada “división del trabajo” entre el Estado y el mercado -los cuales el Plan Director de la Reforma consideraba como las dos instituciones responsables de la coordinación de los sistemas económicos en el capitalismo contemporáneo-, especificadas según el ejercicio de los roles de ejecución directa, de promoción, de regulación y de coordinación.

En la definición de los cuatro sectores de acción del Estado, como tipos ideales, es posible visualizar una especie de *contínuum* entre Estado y mercado (ver Figura 1), donde la participación del Estado decrece desde I hacia IV, o sea, desde el núcleo estratégico hacia el sector de servicios orientados al mercado; mientras que la participación del mercado decrece, en el sentido inverso, de IV hacia I: es mayor en el sector IV y nula en el sector de actividades exclusivas. En este *contínuum*, la racionalidad política, medida por la meta intermedia de la efectividad³, funciona en escala decreciente de I hacia IV, mientras que la racionalidad económica, medida por la meta intermedia de la eficiencia, actúa en escala decreciente, de IV hacia I.

Figura 1

Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado. Año 1995
Sectores de actuación del Estado



Fuente: elaboración propia a partir del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, 1995.

Uno de los principales legados metodológicos de la Reforma Administrativa corresponde a la iniciativa de interpretar los conceptos jurídicos que distinguen las figuras de la Administración Pública (Decreto-Ley N° 200/67), dentro de un abordaje administrativo, y enmarcarlos en sectores de actuación del Estado, de forma de orientar mejor al gestor público en su aplicación.

La propuesta, sin embargo, pecó en algunos aspectos. En primer lugar, consideró factible extender las mismas soluciones organizacionales y gerenciales a las actividades estatales desarrolladas en cada uno de los cuatro sectores de actuación del Estado, por considerarlas suficientes para dar las respuestas adecuadas y necesarias a las demandas administrativas de las diversas áreas de gobierno. En segundo lugar, la división en sectores, en función de la naturaleza exclusiva o no exclusiva de actuación del Estado, así como el diseño del modelo gerencial adecuado a cada uno de ellos, sólo tomaba en

cuenta la flexibilidad administrativa y la agilidad gerencial requeridas, sin evaluar otros factores internos a la administración, como la naturaleza estratégica u operacional de la actividad (y, ciertamente, una actividad puede ser estratégica y no ser privativa o exclusiva de Estado) y la capacidad operativa de la administración; también hay factores externos relevantes, tales como la capacidad del sector privado de asumir las nuevas actividades, el nivel de participación y control social existentes y los riesgos de cooptación política de la maquinaria pública. Además, aunque la dirección de las reformas estuviese en manos del Gobierno Federal, se sabía y se pretendía, de antemano, que los estados y municipios se iban a adherir en los términos propuestos en el Plan Director e implantarían los conceptos, métodos y herramientas gerenciales en el ámbito de sus respectivas administraciones públicas, como de hecho ocurrió, en una escala significativa, en el país.

3. Nuevos arreglos organizacionales en la Administración Pública brasileña

Es innegable que la Reforma de 1995 fue la responsable de los importantes avances en el modelo gerencial del sector público brasileño. Sin embargo, en los años que siguieron, no hubo la continuidad necesaria en los proyectos iniciados. No hubo la debida reglamentación de los dispositivos constitucionales que fueron objeto de enmienda, y los nuevos modelos institucionales -de organizaciones sociales, de agencias ejecutivas y hasta de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, OSCIP- no fueron aplicados en el ámbito federal, en la extensión que se había pretendido. En los estados y municipios la realidad no fue muy diferente. Aquellos que se apropiaron de las instituciones jurídicas creadas en el ámbito de la Reforma Administrativa, ante la ausencia de protagonismo del Gobierno Federal, acabaron por aplicarlas con base en los conceptos y paradigmas conservadores y formalistas que, precisamente, se pretendían superar, desvirtuando el sustrato original bajo los cuales fueron concebidos o, simplemente, abortaron su uso, como ocurrió en la esfera federal.

En la dimensión jurídico-institucional, el diagnóstico realizado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, en el año 2007, constató el agravamiento del cuadro de obsolescencia, fragmentación y superposición del ordenamiento legal que define el régimen jurídico nacional de derecho público y el surgimiento de una cacofonía organizacional⁴ en la macroestructura de la Administración Pública brasileña. Esto es, una multiplicidad desordenada de formas jurídicas con estatutos jurídicos marcados por la inseguridad jurídica y amenazados por las tendencias ya sean de “autarquización”⁵ del régimen jurídico, en función de la interpretación jurídica moralizante y cercenadora de los órganos de control externo, o de tercerización de funciones públicas, por medio de la extinción de actividades y servicios estatales y su sustitución por servicios de interés público, viabilizados por las asociaciones público-privadas. Si, por un lado, la coexistencia de múltiples formas favorece una cierta fluidez en la acción de los gobernantes, quienes van a implementar sus prioridades de acuerdo con el tipo de arreglo institucional que mejor sirve a su visión de Estado, por otro, la Administración Pública pasa a convivir con una realidad jurídica, administrativa y financiera marcada por la inconsistencia, ineficiencia e incertidumbre legal, en especial en lo que se refiere a sus *modus operandi* y sus relaciones con los órganos de control interno y externo.

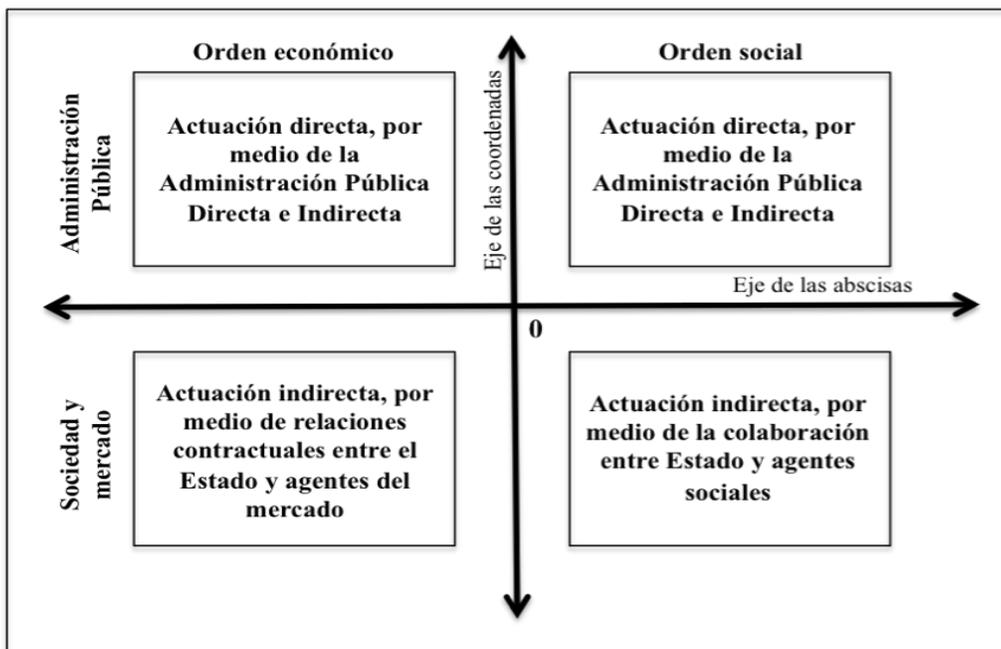
Para comprender mejor el estatuto jurídico de cada una de las formas de actuación directa de la administración y de colaboración con entidades civiles, el Ministerio, por medio de su Secretaría de Gestión, invirtió en estudios y reflexiones críticas respecto a las limitaciones, contradicciones, fragilidades y potencialidades de cada una de las formas de estructuración de las actividades de gobierno y de asociación con la sociedad civil. A tal fin, contó con la colaboración de una comisión de juristas⁶, constituida por siete de los grandes doctrinadores del área del Derecho Administrativo brasileño. El trabajo pretendió clarificar el actual *statu quo* de las diversas soluciones organizacionales adoptadas hasta el momento y definir un nuevo marco legal para la estructuración orgánica de la Administración Pública Federal. Con base en los estatutos jurídicos de las diversas figuras jurídicas,

cotejados con el mapa de los órganos y entidades de la actual estructura de la Administración Pública Federal, especialmente de la administración indirecta, se definió un modelo de organización sistémica de las formas jurídico-institucionales de actuación de la Administración Pública brasileña, representado gráficamente en un *continuum*, al cual se denominó “gradiente de las formas jurídico-institucionales”.

El Gradiente fue constituido dentro de la misma lógica de clasificación y representación gráfica de los sectores de actuación del Estado, aplicada en la Reforma Administrativa de 1995, y consiste en un modelo de análisis taxonómico de las formas de ejercicio de las funciones ejecutivas del Estado⁷, en la regulación social y de la economía⁸. Estas formas son representadas en un espacio cartesiano, dispuestas con base en los niveles de responsabilidad, de participación y de inversión directas de la Administración Pública y de los agentes sociales y de mercado, que garanticen el orden económico y el orden social, implícito en el estatuto jurídico de cada una de ellas.

La representación gráfica del Gradiente hace uso de dos ejes cartesianos. El eje de las abscisas (Eje X) clasifica la acción ejecutiva estatal según el sector de actuación, en el que, por convención, se posicionó el sector social a la derecha y el sector económico a la izquierda (Figura 2). El eje de las ordenadas (Eje Y) separa la actuación ejecutiva directa y la indirecta del Estado; por convención, el polo superior representa la acción directa de la administración pública, y el polo inferior contempla las formas de participación de la sociedad y del mercado en la implementación de las políticas sociales y económicas.

Figura II
Actuación del Estado como garante del orden económico y el orden social



Fuente: elaboración propia.

Diferenciación entre la acción directa e indirecta de la Administración Pública

Para una mejor comprensión del Gradiente de las formas jurídico-institucionales es importante discutir algunos conceptos. El primero de ellos es la diferenciación de la acción pública directa e indirecta. El Poder Ejecutivo actúa directamente para regular el orden social y económico del país cuando esta actuación es realizada mediante sus estructuras estatales, es decir, por su administración pública directa e indirecta. Estas estructuras son creadas y extintas por ley o a través de una autorización legal

específica. Sólo el mandato legal puede descentralizar o autorizar la descentralización de la competencia ejecutiva del Presidente de la República y los ministros de Estado (Administración Directa) hacia una entidad pública con personalidad propia, sea de derecho público o privado.

Los órganos de la Administración Directa y las entidades de la Administración Indirecta, regidos por el derecho público, son instituidos directamente por la ley. Las entidades públicas de derecho privado, como las empresas y las fundaciones estatales, son creadas y extintas a partir de una autorización legal específica concedida al Poder Ejecutivo para que éste las cree o extinga mediante el cumplimiento de formalidades establecidas en el Código Civil aplicables a las entidades privadas.

Sólo cuando actúa directamente, el Poder Ejecutivo ejerce actividades públicas o presta servicios públicos. O mejor aun, el ejercicio de competencias públicas y, por extensión, la prestación de servicios públicos son exclusividad de la Administración Pública. En principio, sólo la Administración Pública Directa e Indirecta ejerce competencias públicas. Cuando un particular establece una asociación con el Estado o es contratado por éste, aquél ejerce una actividad de interés público y no una actividad delegada⁹.

La actuación directa del Poder Ejecutivo presupone, por lo tanto, que la institución ejecutora de la actividad es pública, con derecho de propiedad público, lo que implica que el patrimonio, la gobernanza y la fuerza de trabajo tienen vocación y están dirigidos exclusivamente a la realización de los objetivos públicos. Cuando el derecho de propiedad es público, la dirección institucional, la supervisión y el control de la institución son ejercidos por el Poder Público, sin interferencia de terceros, sea un órgano de la Administración Directa, una autarquía, una fundación o una empresa pública.

En el caso de la empresa estatal creada como una sociedad de economía mixta, si bien el derecho de propiedad es mayoritariamente público, es posible contar con la participación de personas físicas o jurídicas de origen privado, detentora de acciones. En este caso, el sistema de gobernanza de la empresa debe garantizar el control accionario del Poder Público, pero existe también la participación de los accionistas privados, que actúan en defensa de sus propios intereses, que pueden o no converger con el interés público.

La acción indirecta del Poder Ejecutivo en la regulación del área social o económica ocurre cuando éste establece relaciones contractuales o de colaboración con agentes sociales o del mercado. En este caso, no existe descentralización de competencias públicas ni delegación de poderes al particular.

El establecimiento de relaciones de negocio o de asociación con particulares es una estrategia que puede ser adoptada por el Poder Público siempre que la adquisición de servicios o productos de terceros o la actuación cooperativa con particulares fuera, justificadamente, más adecuada, eficaz o eficiente para el interés público que la actuación directa del órgano o entidad de la Administración Pública. La decisión sobre la celebración o no de esas relaciones es del propio Poder Ejecutivo, sin necesidad de una autorización legal específica, debiendo, siempre, ser motivada.

El vínculo entre el Poder Público y las entidades civiles con o son fines de lucro es, normalmente, de naturaleza sublegal, siendo formalizado por medio de instrumentos contractuales o convenios - contrato administrativo, contrato de gestión, acuerdos de asociación (*termo de parceria*), convenio, entre otros- que establecen las bases del vínculo entre los signatarios, especialmente sus responsabilidades, obligaciones y transferencias del Poder Público a las entidades contratadas y/o asociadas. Existen casos específicos en que el vínculo de cooperación se establece por mandato legal. En estos casos, se dice que los vínculos son de naturaleza paraestatal.

Diferenciación entre las actividades privativas, no privativas y de interés público

Otra importante distinción que debe ser hecha, para una comprensión más correcta del Gradiente, es la que existe entre los conceptos de actividad pública privativa y no privativa, y la actividad de interés

público.

Las actividades públicas privativas están relacionadas con el ejercicio de las prerrogativas decisorias, normativas y ejecutivas específicas que la Constitución y la ley concedieron a las estructuras del aparato del Estado, lo que las distingue de las demás instituciones del sistema político nacional. Son tales prerrogativas: el poder de definir las condiciones y las estrategias para la implantación de las políticas públicas (dirección superior); de recaudar, administrar y aplicar los recursos públicos; de ejercer la fiscalización y el control legal de las actividades de la administración y, especialmente, del uso correcto de los recursos públicos; de fiscalizar y aplicar sanciones o penalizaciones, de conformidad con la ley, sobre los agentes públicos y privados cuando se constaten irregularidades; de otorgar títulos a personas jurídicas o naturales, generadores de derechos o deberes; de regular la actuación de los agentes públicos y privados, imponiéndoles los límites establecidos por la ley que atiendan al interés público, incluso en cuanto a la restricción de la libertad; entre otras.

Todas estas competencias (y sus respectivos poderes) tienen a la comunidad, a la sociedad en general, como destinataria y beneficiaria final. Son competencias que no pretenden beneficiar, aisladamente, a determinado ciudadano o entidad civil, aunque estos puedan ser, en muchos casos, los sujetos de la actividad estatal de naturaleza privativa. Su objetivo principal es asegurar el equilibrio democrático y social. Actúan, por tanto, en la dimensión colectiva y no en la dimensión individual.

En oposición, las actividades públicas no privativas están, normalmente, relacionadas con hacer efectivos los deberes impuestos al Estado por la Constitución y la ley, en cuanto a la provisión directa de beneficios sociales a los ciudadanos (que atiendan a sus necesidades y derechos individuales) o a la explotación directa de una actividad económica, cuando sea necesaria a los imperativos de la seguridad nacional o a un interés colectivo relevante. Estas actividades pueden ser desarrolladas por particulares, sea con el objetivo de filantropía, sea con fines económicos, de forma complementaria o concurrente.

Entre las actividades no privativas del Estado existe un subgrupo con especificidades importantes. Se trata de la modalidad de actuación estatal de prestación de servicios directos a la población o a sus instituciones en áreas en que la Constitución o la ley previeron la actuación exclusiva del Poder Público, en régimen de monopolio estatal. La exclusividad de la actuación estatal no deriva de la naturaleza de las actividades a ser desempeñadas sino del reconocimiento político del Parlamento acerca del carácter estratégico de estas áreas para el mantenimiento de la soberanía estatal, de la seguridad de las instituciones públicas o del equilibrio del mercado. Siendo así, aunque exclusivas de Estado, estas actividades no son privativas, porque no implican el ejercicio de los poderes regulatorios y de coerción propios del Estado.

Las actividades privativas, sean las de concepción de políticas públicas, de dirección de políticas, de coordinación en el alto nivel, de regulación o de fiscalización, son ejercidas en ambientes caracterizados por la confrontación de intereses y por el embate de fuerzas políticas que producen efectos sobre los sistemas públicos, de forma generalizada. Ello hace que sea de la más alta relevancia el control de conformidad de los actos de los agentes públicos en relación con los requisitos que les impone la Constitución y la ley, y plasmados en su código de ética.

En las áreas que les son privativas, la actuación estatal se distingue por un alto grado de discrecionalidad y de amplitud en las decisiones y actos administrativos, razón por la cual tiene mayor preponderancia el control de la calidad del acto que el control de sus resultados (finalístico), usualmente difícil de medir y visible sólo en el largo plazo. Se puede citar, como ejemplo, el proceso de fiscalización, donde la importancia del alineamiento de la conducta del agente público a los principios constitucionales de la Administración y a los dispositivos legales que regulan la actividad predomina sobre los efectos inmediatos y aislados de su actuación. La acción del agente público representa la garantía de la vigilancia pública sobre los actos de particulares o de otros agentes públicos. El fiscal, en su ejercicio, materializa la propia actuación del Estado y su postura afecta directamente el grado de

confianza y de respeto del ciudadano al Estado y, en consecuencia, la legitimidad de la institución a la que pertenece ante la sociedad¹⁰. Lo mismo ocurre en los procesos de formulación, regulación, coordinación y evaluación de políticas públicas y de dirección de la Administración Pública, en que la capacidad del directivo de actuar de manera legal, impersonal, moral, transparente y alineada a los principios democráticos prevalece sobre la evaluación de los efectos directos de sus decisiones.

En las áreas no privativas, especialmente la social, la actividad pública es eminentemente ejecutiva, y se hace efectiva a través de la relación directa e individual entre el agente público y el usuario de un servicio, con el objetivo de atender un derecho o una necesidad específica de ese usuario. Su ejecución, generalmente, se realiza de conformidad con la política pública sectorial y mediante normas operacionales previamente definidas, fuera de los ambientes decisorios de la Administración. La prestación de servicios puede ser evaluada objetivamente de acuerdo con los estándares públicos y con los resultados establecidos para esa prestación, pudiendo, en dicho proceso, existir la co-participación del destinatario directo de la acción pública en la evaluación (control social).

Así, mientras que en el área de las actividades de dirección y control, propias del Estado, el foco está en la conformidad de la acción estatal en relación con el código de ética, con los principios, valores y procedimientos trazados para la Administración, en las actividades no privativas este contexto cambia: la naturaleza de las actividades es diferente, los resultados son distintos y los controles también. En éstas, la calidad de los resultados alcanzados tiene preponderancia sobre la forma de prestación del servicio o actividad. Importa, en primer lugar, atender al usuario, resolver el problema del ciudadano que está frente a frente con el prestador del servicio. Sea aquél un ciudadano o una institución, es fundamental que el prestador de servicios cuente con los instrumentos y la capacidad para atender la demanda de su interlocutor, observados los estándares públicos establecidos para ese servicio.

Tanto en la atención pública prestada por un hospital como en la relación profesor-alumno de una escuela pública, lo más importante es la calidad de la relación que se establece entre el Estado y el ciudadano, y la capacidad de resolución. Los resultados de los servicios, tanto en lo que se refiere a los aciertos como a los errores, y a las eventuales fallas en la prestación del servicio, son localizados e individuales, no llegando a generar impactos en el sistema en su conjunto. En este campo de actuación existen mejores condiciones para generar indicadores de desempeño y de resultados para la evaluación del servicio de lo que ocurre en las actividades privativas. Es posible evaluar si el servicio fue o no adecuado, si atendió o no la demanda y/o las expectativas del usuario. Y, por lo mismo, es menos relevante controlar, mediante la norma, el acto del agente público, quien será, más bien, evaluado por los resultados de sus actos. En estas áreas, en virtud de la preponderancia del control del resultado respecto del control legal y normativo, el régimen administrativo podrá ser más flexible.

La posibilidad de evaluar resultados conduce a la necesidad de conjugar controles institucionales y de resultados, y de introducir, además, el control social.

Por tal razón, la revisión de las formas de actuación de la Administración Pública está condicionada a la revisión del actual ordenamiento jurídico nacional, que establece los regímenes administrativos de los órganos y de las entidades públicas, con vistas a la adecuación de esos regímenes administrativos a cada tipo de actividad estatal.

En las actividades privativas de dirección de la maquinaria pública y de concepción de políticas es muy difícil y oneroso controlar la Administración Pública por los resultados de su actuación. El impacto de las políticas públicas y de las actividades de dirección solamente se hacen visibles a mediano y largo plazo. Además, el conocimiento y la aplicación de métodos e instrumentos que permitan la evaluación de impacto de las políticas es aún un desafío a ser alcanzado por la Administración Pública brasileña. Por ello, es muy importante controlar los actos de los administradores y de los agentes públicos, especialmente porque aquellos se dan, por regla, en espacios

de alto nivel de discrecionalidad.

En las áreas de prestación de servicios no privativos, en las que es posible evaluar el resultado individual y localizado de la acción estatal, el régimen aplicable a los órganos y entidades debe considerar esta posibilidad y prever mecanismos que privilegien el control de resultados, con participación de los ciudadanos.

Finalmente, es muy importante tener clara la diferencia entre la actividad o servicio no privativo, prestado directamente por el Poder Público, y las actividades o servicios de interés público, prestados por particulares. ¿Existen diferencias entre el servicio público prestado por un hospital público y el prestado por una entidad civil?

La actividad estatal no privativa es deber del Estado, establecido por la Constitución. Por ser estatal, por ser ejercida por una entidad de la Administración Pública indirecta, está sujeta a las obligaciones y responsabilidades estatales definidas en la Constitución y en el ordenamiento legal y sublegal. Se sujeta, por lo tanto, al derecho público, debiendo observar los principios de la supremacía del interés público, de la legalidad, de la impersonalidad, de la moralidad, de la transparencia y de la eficiencia. Esta observancia es inherente a su actividad, por ser estatal. En algunos sectores, la Constitución impone incluso la laicidad, el respeto a las diferencias, la gratuidad, entre otros principios. Las actividades estatales no privativas son entonces ejercidas, como un deber, por personas jurídicas públicas, y sus responsabilidades son íntegramente públicas. En cuanto a su funcionamiento, se rige, parcialmente, por normas del derecho privado. Es el caso de las empresas estatales que, teniendo responsabilidades públicas, son regidas por algunas normas del derecho privado.

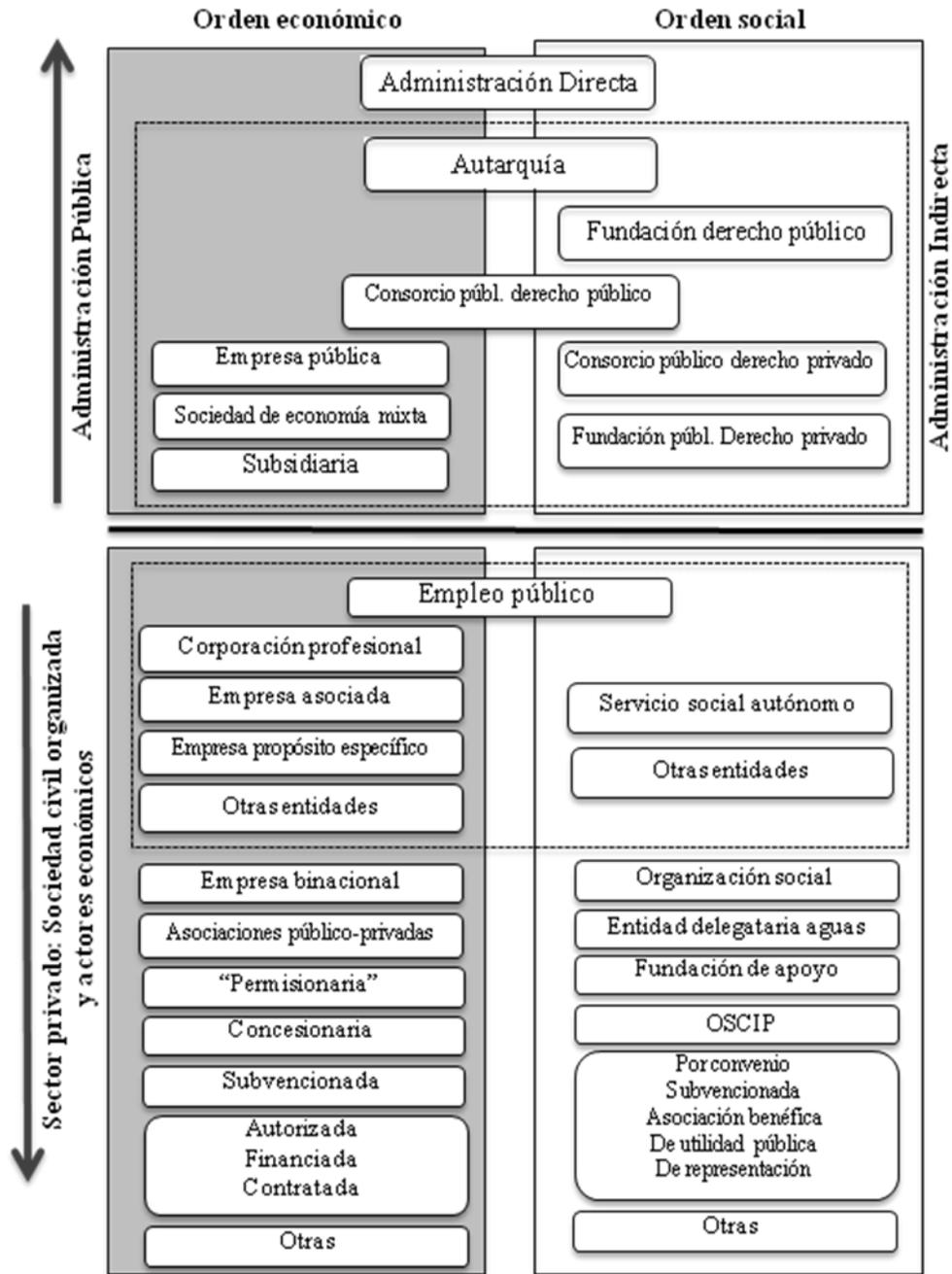
Las actividades de interés público son realizadas por particulares, quienes, por fuerza del artículo 5° de la Constitución Federal, se sujetan sólo a lo que esté expresamente determinado por la ley. Cuando un particular actúa, por ejemplo, en el área social, lo hace, normalmente, por una motivación filantrópica, de caridad, con ánimo de ayudar, a diferencia de lo que ocurre en el sector público donde lo que impera es el deber.

De manera que las asociaciones que se establecen entre el Poder Público y las entidades privadas, creadas por particulares, no tienen fuerza para transmitir el deber de la Administración Pública hacia un tercero, movido por el espíritu filantrópico. El contrato establece las obligaciones mutuas y, en este caso, el particular, por su libre y espontánea voluntad, se somete a los requisitos contractuales propuestos por el Poder Público, tales como la laicidad y el respeto a las diferencias. Es bueno observar que un hospital privado no precisa ser laico, ya que existen muchos nosocomios, como los filantrópicos, que poseen orientación religiosa. Esta orientación religiosa del particular es libre. El Estado, en cambio, es laico y sus órganos y entidades también deben serlo.

4. Elementos utilizados en la definición del Gradiente de las formas jurídico-institucionales

En la construcción del Gradiente o *continuum* de las formas jurídico-institucionales se utilizaron dos criterios principales: el grado de razón pública de la acción estatal y el área de intervención -económica o social (ver Figura 3).

Figura 3



Fuente: elaboración propia.

Respecto al primer criterio, se conviene que el polo superior del eje de las ordenadas correspondería a un mayor grado de razón pública, y el polo inferior correspondería a un menor grado de razón pública y, por consiguiente, a un mayor grado de razón privada. De esta forma, en el ápice del eje de las ordenadas están representadas las estructuras de la Administración Pública Directa, responsables de las competencias privativas de naturaleza político-estratégica, las cuales el Presidente de la República decidió mantener próximas a sí, sometidas a su poder y control político directos. Estas son estructuras eminentemente de coordinación política del Jefe del Ejecutivo, cuyo derecho de propiedad, formas de gobernanza y fuerza de trabajo son exclusivamente públicos. La administración

directa concentra el mayor nivel de control político formal del Presidente: el control sobre la burocracia es directo y jerárquico. El control democrático es ejercido mediante el sufragio y la representación en su más alto nivel de representatividad, es decir, por medio del Parlamento, y la acción ejecutiva del Estado está imbuida del mayor grado del poder delegado al Ejecutivo.

En oposición, en el polo inferior del Gradiente, donde se convino representar el punto de menor nivel de razón pública¹¹ y mayor razón privada, están representadas las formas correspondientes a la libre actuación de la iniciativa privada en la promoción de sus propios intereses o en la del interés público, este último motivado por el espíritu de filantropía y/o por inducción del Poder Público. En este polo, las estructuras son exclusivamente privadas y existe escasa incidencia del control formal. Es el *locus*, donde se encuentran los mayores gradientes del libre control del mercado y del control social directo, ejercido por los ciudadanos y sus instituciones por los medios privados del activismo político.

En relación con el segundo criterio aplicado en la estructuración del Gradiente, también por convención, se tiene el espacio de intervención estatal directa o indirecta en el orden económico representado por los cuadrantes superior e inferior a la izquierda del punto cero del eje de las abscisas. La intervención estatal en el orden social corresponde al lado derecho del punto cero del eje. Los formatos jurídicos que pueden ser utilizados para la intervención en el orden económico o en el orden social, de acuerdo al caso, están ubicados justamente al centro del eje de las abscisas (punto cero), para indicar que pueden ser utilizados en ambas áreas.

Con base en estos dos criterios, la distribución, en el Gradiente, de las diversas formas jurídico-institucionales y de las relaciones público-privadas previstas en el Derecho Administrativo brasileño consideró los principales aspectos estatutarios que definen cada una de las figuras y modelos de relaciones, particularmente los siguientes:

- a) naturaleza de su finalidad;
- b) naturaleza del ente creador;
- c) derecho de propiedad;
- d) forma de gobernanza;
- e) formas de financiamiento;
- f) régimen jurídico aplicable; y
- g) formas de control.

Respecto a la naturaleza de la finalidad estatutaria

El análisis de la finalidad de la actuación estatal es el aspecto más importante para la determinación del posicionamiento de las formas de actuación estatal en el Gradiente. Las actividades eminentemente estatales, privativas del Estado y del Jefe del Poder Ejecutivo, auxiliado por sus ministros de Estado, tales como las actividades de dirección superior, deben ser ejecutadas por la administración directa y se localizan en el polo superior del *continuum*, que corresponde al grado máximo de razón pública. Las finalidades con menor razón pública, más propias de que sean ejecutadas por agentes privados, se sitúan más cercanas al polo inferior del *continuum*.

Axioma: cuanto más arriba en el eje de las ordenadas estuviera posicionada la forma de actuación del Estado, más propia será el ejercicio de la actividad como directa y privativa de Estado. Cuanto más abajo en el eje estuviera la forma de actuación, más indirecta y más privada será la actividad.

Respecto a la naturaleza del ente creador

Cuanto más directa y exclusiva es la participación del Poder Público en la creación de la institución, más razón pública tendrá en su forma jurídico-institucional. Cuanto menor la participación del Poder Público como creador -es decir, cuando éste divide la responsabilidad sobre la institución con otros entes privados- menor es el índice de razón pública. Así, los órganos y entidades creados directamente

por el Parlamento (por ley) tienen mayor índice de razón pública que las entidades instituidas por el Poder Ejecutivo, mediante autorización legal. Estas, a su vez, tienen mayor índice de razón pública que aquellas creadas por el Poder Ejecutivo en conjunto con un particular, mediante autorización legal específica. En el polo de menor razón pública van a estar localizadas las entidades creadas exclusivamente por particulares, que mantienen vínculos eventuales de cooperación o contratación con el Poder Público o se benefician de incentivos fiscales concedidos por el gobierno en función de su actuación.

Axioma: cuanto más arriba, en el eje de las ordenadas, se posiciona la forma de actuación del Estado, más fuertes serán sus marcos constitutivos y más fuerte su vínculo con el Poder Público. Cuanto más abajo en el eje, más flexibles serán sus marcos constitutivos y habrá más participación de agentes privados en su constitución.

Derecho de propiedad

Por derecho de propiedad se entiende el derecho de los individuos o instituciones de controlar el acceso a los recursos o activos sobre los cuales tienen titularidad. El propietario tiene, sobre su propiedad, el derecho de uso, goce y disposición, entendido el derecho de uso como el de extraer de la cosa todos los beneficios o ventajas que ella pudiera prestar, sin alterarle su sustancia; el derecho de goce, como el de hacer fructificar la cosa y recoger todos sus frutos, y el derecho de disposición, como el de consumir la cosa, gravarla con cargas, enajenarla o someterla al servicio de otro.

En la Administración Pública, el derecho de propiedad estatal implica que los bienes son públicos y también su gestión, y deben ser aplicados exclusivamente a la promoción del interés público.

Así, cuando el derecho de propiedad es público, existe total sumisión del uso de ese derecho a la consecución del objetivo del interés público legítimo, sin que haya especial consideración a cualquier interés privado. El control del ejercicio de la propiedad del bien público alcanza no sólo a su utilización dentro de la finalidad a la que fue destinado, sino a su no-utilización, y a su eventual disposición, es decir, su transferencia del ámbito público al ámbito privado por medio de la llamada privatización (Tepedino y Schreiber, 2005).

Cuando el derecho de propiedad es privado, aunque no sea absoluto¹², el destino del bien respeta los intereses particulares de su propietario, que puede, en algunos casos, ser también de interés público.

En cuanto al derecho de propiedad, las formas de actuación estatal se distribuyen, en el eje de las ordenadas, desde el polo superior (el más alto grado de propiedad pública) hacia el polo inferior (el más alto grado de propiedad privada).

En todas las formas jurídico-institucionales de la Administración Pública (cuadrantes superiores del Gradiente) el derecho de propiedad es mayoritariamente público y, por lo tanto, debe ser aplicado para la consecución de las finalidades y objetivos públicos. En la Administración Directa, en las autarquías, en las fundaciones y en las empresas públicas, el derecho de propiedad es exclusivamente público y debe ser dirigido esencialmente al cumplimiento de finalidades y objetivos públicos.

En la empresa estatal constituida como sociedad de economía mixta, existe la presencia minoritaria del capital privado y, por tanto, la preocupación subsidiaria de atender el interés individual y privado del accionista, aunque la directriz predominante sea la de atender el interés público, que caracteriza el interés del mayor accionista (el Estado).

En las entidades privadas que mantienen relaciones con el Poder Público, el grado de compromiso del patrimonio con la consecución del interés público es mitigado por los intereses específicos de las personas jurídicas o naturales que detentan el derecho de propiedad.

Se tiene, por lo tanto, que las formas jurídico-institucionales situadas en los cuadrantes superiores del Gradiente se caracterizan por el predominio del derecho de propiedad público, mientras que las que se sitúan bajo el eje de las abscisas se caracterizan por el predominio del derecho de propiedad privado,

donde los resultados de la actividad institucional -nuevos ingresos, incorporación al patrimonio, así como deudas y perjuicios- revierten al particular.

Axioma: cuanto más arriba, en el eje de las ordenadas, estuviera posicionada la forma de actuación del Estado, más exclusivamente público será el derecho de propiedad. Cuanto más abajo en el eje, más exclusivamente privado será el derecho de propiedad.

Sistema de gobernanza

Mientras más próximo al Jefe del Poder Ejecutivo estuviera el órgano o la entidad pública en la estructura organizacional, más simple será su sistema de gobernanza, que tenderá a ser singular, ejercido por autoridades alineadas jerárquicamente. Esta estructura resulta, precisamente, de la proximidad al poder político original ejercido por el gobernante, que es el único servidor público electo directamente por los ciudadanos y sometido, directamente, al control político de la sociedad. Así, se hace necesario que las estructuras organizacionales directamente subordinadas a él, responsables de funciones estatales privativas que implican el uso del poder de la autoridad, estén directamente comprometidas con su dirección superior, sin otras interferencias externas.

En las formas descentralizadas del ejercicio de las competencias y poderes privativos de Estado, es posible encontrar formas colegiadas de gobernanza, compuestas exclusivamente por autoridades públicas, como forma de mitigar, entre ellas, el poder excesivo concedido a la entidad descentralizada, como en el caso de las autarquías con funciones de regulación del mercado.

En las formas jurídicas de prestación directa de servicios públicos sociales o de mercado, ya un poco más distanciadas de la dirección y el control directos del Jefe del Poder Ejecutivo, se pueden encontrar figuras colegiadas de gobernanza más creativas y abiertas a la participación externa -de representantes de las partes interesadas y de las fuerzas políticas, sociales y de mercado que inciden sobre el sector de servicios estatales.

Inmediatamente debajo del punto cero del eje de las ordenadas, en la zona de las asociaciones entre sector público y privado, se tienen los sistemas de gobernanza colegiada, regidos por el modelo de las asociaciones civiles, constituidos por actores privados, con participación minoritaria de representantes de la Administración Pública, esta última con la intención de influir en la orientación estratégica de estas entidades híbridas, dirigidas a la atención del interés público.

Finalmente, a medida que se desciende dentro de los cuadrantes inferiores del Gradiente, en dirección a sus extremidades inferiores, la influencia política directa del Jefe del Poder Ejecutivo sobre la gobernanza de las entidades asociadas o contratadas se ve mitigada cada vez más por fuerzas privadas, que intervienen y concurren en la determinación de las prioridades y estrategias adoptadas por la entidad.

Formas de financiamiento

Otra dimensión importante en la definición de la forma de actuación estatal se refiere a las fuentes de financiamiento de la acción directa o indirecta del Poder Público. Las instituciones responsables de las competencias privativas de Estado y, por lo tanto, esencialmente públicas, son financiadas directamente con recursos del presupuesto público, previstos en la ley anual de presupuesto. En las formas jurídicas de actuación del Estado que son ejecutoras de actividades que pueden ser ejercidas por particulares y cuyo derecho de propiedad es más privado y menos estatal, existe un menor compromiso directo de los recursos del presupuesto público con el financiamiento de sus actividades. De hecho, las entidades estatales que no integran la Ley Presupuestaria Anual (LOA, por sus siglas en portugués) como unidad presupuestaria, pueden ser beneficiarias de transferencias de recursos, previstos o no en la LOA, y deben ser financiadas por fuentes alternativas que provienen, por ejemplo, de ingresos propios por concepto de servicios prestados.

Las entidades civiles con vínculos paraestatales, normalmente tienen asegurados recursos fiscales o parafiscales para su financiamiento, mediante transferencia del Poder Público.

Las entidades asociadas o contratadas, situadas debajo del punto cero del eje de las ordenadas, se relacionan con el Poder Público por medio de instrumentos contractuales o de convenios, y deben disponer, necesariamente, de recursos propios para el financiamiento de sus actividades y no depender, exclusivamente, del fomento público.

Axioma: cuanto más arriba, en el eje de las ordenadas, se posicione la forma de actuación del Estado, más directo y exclusivamente público será el financiamiento. Cuanto más abajo en el eje, más exclusivamente privada será la fuente de financiamiento.

Régimen jurídico

El régimen jurídico que incide sobre la acción estatal asume contornos diferenciados en razón de la naturaleza de la competencia y los poderes públicos que están siendo ejercidos, y de la naturaleza de la entidad ejecutora -sea en lo que concierne al derecho de propiedad, a las características de su sistema de gobernanza y a sus fuentes de financiamiento.

El régimen jurídico será exclusivamente de derecho público cuando las competencias ejercidas fueran privativas de Estado, el derecho de propiedad fuera exclusivamente público, la estructura de gobernanza fuera pública y las fuentes de financiamiento fueran directas del presupuesto público, garantizadas por ley. Es decir, cuanto más superior, en el eje de las ordenadas, se localice la forma de actuación estatal, más esencialmente público será el régimen jurídico.

Cuando las finalidades de la institución atendieran objetivos privados, aunque de interés público, el régimen jurídico tenderá a ser exclusivamente privado. Es decir, cuanto más abajo se localice la forma de actuación estatal en el eje de las ordenadas, más esencialmente privado será el régimen jurídico.

Respecto al régimen jurídico, es interesante destacar que, en la región *borderline* del Gradiente, se encuentran los regímenes híbridos: a) de derecho público, con normas administrativas de derecho privado (en el caso de la Administración Indirecta), y b) de derecho privado, con normas de derecho público impuestas por la relación contractual o de convenio establecida entre la entidad civil y el Poder Público.

Axioma: cuanto más arriba, en el eje de las ordenadas, se posicione la forma de actuación del Estado, más incidencia del derecho público habrá en su régimen de funcionamiento. Cuanto más abajo en el eje, mayor la fuerza del régimen de derecho privado.

Formas de control

Son varios los controles que inciden sobre los actos del Poder Ejecutivo: el control político, el control judicial, el control social (también de naturaleza política) y los controles institucionales: control externo, control interno y control primario de la Administración Directa.

La incidencia del tipo de control y el grado de su incidencia van a variar en función de la competencia ejercida por el órgano o entidad, de la naturaleza de los poderes que le fueron delegados y de quién ejerce los derechos de propiedad sobre él: origen de su patrimonio y otros recursos, sus fuentes de financiamiento y su sistema de gobernanza.

Axioma: cuanto más arriba, en el eje de las ordenadas, se posicione la forma de actuación del Estado, mayor será la incidencia de los controles institucionales. Cuanto más abajo en el eje, mayor la incidencia del libre control social o de mercado.

5. Un abordaje pluralista de organización de la administración pública

La ordenación sistémica de las formas jurídico-institucionales de actuación de la Administración

Pública brasileña en el *continuum* representado por el Gradiente, a partir de una orientación empírica, permite dos constataciones.

La primera consiste en la necesidad de revisar las bases legales y normativas que sustentan a estos institutos, conformando el régimen jurídico administrativo que regula la actuación de las instituciones y agentes estatales, de forma de resolver sus actuales problemas de fragmentación, superposición y desalineación en relación con los dispositivos constitucionales, bajo pena de agravar el proceso de pérdida de capacidad estatal de gobernanza y gobernabilidad, en favor de actores privados nacionales o de agentes internacionales que intervienen de forma decisiva en la economía y en la política interna brasileña, como consecuencia del fenómeno de la internacionalización de la economía.

La segunda constatación es la de que las personas jurídicas que integran la Administración Pública son sustancialmente diferentes de las personas jurídicas civiles, creadas por particulares, sea por su forma de constitución, por sus finalidades y compromisos, y por el sustrato jurídico.

En el derecho privado, el surgimiento de una persona jurídica se da mediante la personalización de la unión de personas para un fin no económico (asociación); la afectación de un patrimonio para la consecución de un fin social (fundación) o de un capital para el ejercicio de una actividad económica (empresa o sociedad). Se otorga personalidad jurídica, por lo tanto, a la unión de personas, al patrimonio o al capital, y el régimen jurídico aplicable a la entidad resultará, en primer lugar, de la naturaleza de su constitución y, en segundo lugar, de su finalidad lucrativa o no lucrativa.

En el derecho público, por definición primaria de la Constitución Federal, la creación de una persona jurídica obedece, primordialmente, a una decisión del Jefe del Poder Ejecutivo, quien, en el uso de su competencia privativa de proponer leyes sobre materias relativas a la creación o extinción de órganos o entidades de la Administración Pública (artículo 61 de la Constitución), puede proponer al Congreso Nacional la delegación de competencias de la Unión a una nueva persona jurídica, mediante la descentralización administrativa, entendiéndose que, así, esta competencia podrá ser mejor desempeñada. Lo mismo ocurre en el ámbito de los estados y municipios.

El surgimiento de una nueva persona jurídica, dentro del derecho público, resulta, en consecuencia, de la decisión política del Presidente de la República, avalada por una decisión política del Legislativo, de otorgar mayor autonomía administrativa a determinada competencia pública, con el objetivo de ampliar su efectividad. Es la competencia pública la personalizada y no los recursos puestos a su disposición. La figura jurídica deriva de la naturaleza de las competencias: privativa o no privativa, y su área de actuación: si está orientada al desarrollo social o a la intervención en la economía.

Otra diferencia importante entre las personas jurídicas que integran la Administración Pública y las personas jurídicas civiles, creadas por particulares, se refiere al estatuto jurídico de cada una. La fundación pública no nace de la personalización de un patrimonio ni tampoco la empresa estatal nace de la personalización de un capital, como ocurre con las entidades civiles creadas por particulares. Ambas nacen de una autorización legal específica, que les delega competencia pública y determina su forma de financiamiento y los recursos, agentes y patrimonio públicos colocados a su disposición. La fundación pública, sea de derecho público o privado, difiere de la fundación privada en su conceptualización, en su estatuto y en los controles a los que se somete. Su gestión observará, obligatoriamente, disposiciones del derecho público impuestas en la Constitución Federal y sus competencias apuntan, exclusivamente, a la atención del interés público.

Excepción a esta regla es la empresa estatal creada bajo la forma de sociedad por acciones, que posee parte de capital público y parte privado y que, en este caso, la orientación exclusiva para la consecución de sus competencias públicas serán mitigadas por los intereses privados concurrentes de los demás accionistas. Este es un modelo híbrido de actuación estatal, público-privado, aunque con predominio de la finalidad pública.

6. Elementos de soporte a la descentralización administrativa

La decisión de descentralizar competencias públicas por medio de la creación de entidades públicas en la Administración Directa del Poder Ejecutivo, así como la elección de la figura jurídico-institucional más adecuada para asumir las competencias descentralizadas, son decisiones eminentemente políticas.

De conformidad con el párrafo único del artículo 1º de la Constitución Federal, y de su artículo 84, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, electo por el pueblo, quien lo delega a los ministros de Estado. Sólo al Presidente le compete juzgar y proponer la delegación de competencias, mediante la descentralización, y la personalidad jurídica que estas asumirán, medidas que requieren ser convalidadas por el Parlamento.

Entre los principales factores que inciden en estas decisiones, pueden destacarse:

a) la necesidad de descentralizar el servicio o la actividad, es decir, los impactos sociales, económicos y políticos positivos de la descentralización administrativa;

b) la capacidad de descentralizar el servicio o la actividad: la descentralización de una competencia estatal de la Administración Directa a la Indirecta no debe implicar la pérdida de la capacidad de dirección del Poder Público, especialmente en lo que se refiere a la formulación de las políticas públicas y definición de estrategias, al acompañamiento y seguimiento de la acción estatal, y a la fiscalización de sus resultados;

c) la naturaleza de la actividad, si es privativa o no privativa, si está orientada al área económica o dirigida a fines sociales, y cuáles son los controles legales y normativos aplicables (régimen administrativo);

d) las fuerzas políticas que puedan dar sustentación a la propuesta del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo;

e) la capacidad de gobernanza y gobernabilidad del Poder Ejecutivo y los instrumentos disponibles para que la descentralización de competencias no represente pérdida de control y de capacidad estatal en pro de intereses privados, es decir, el riesgo de captura de los intereses públicos por privados;

f) el grado de organización y preparación de las fuerzas políticas y sociales para el ejercicio del control social; es decir, el nivel de la ciudadanía y de la representación política de las partes interesadas en la actividad estatal a ser descentralizada, capaz de ejercer influencia en los procesos de formulación, evaluación y control de las políticas públicas;

g) la capacidad financiera del Poder Público para hacer frente a los costos de la descentralización;

y

h) la capacidad técnica de coordinar y supervisar la actividad de la entidad descentralizada, con foco en resultados.

Esta lista, no exhaustiva, de factores a ser considerados en la decisión de descentralizar, evidencia que no existe cómo determinar un modelo referencial de estructuración de la Administración Pública, en la línea propuesta por la Reforma Administrativa de 1995¹³. Alternativas adecuadas en un determinado sector o nivel de gobierno pueden ser inaplicables en otros sectores. De la misma forma, soluciones generadas para responder a las necesidades del Gobierno Federal pueden ser inadecuadas para estados y municipios, y viceversa.

Partiendo del supuesto de que a la Administración Directa le cabe ejercer todas las competencias estatales, cuándo y cómo descentralizar son respuestas que solamente podrán ser dadas caso a caso, en función de las condiciones políticas, económicas, culturales y de capacidad administrativa del ente federado.

Cuando hubiera capacidad administrativa instalada y ambiente para la adopción del modelo de gestión pública orientada a resultados, podrán ser utilizadas formas organizacionales menos rígidas, reguladas por un régimen administrativo más flexible, y conjugadas con controles efectivos de

resultados. En los sectores gubernamentales donde exista capital social suficientemente maduro y organizado que garantice calidad y representatividad al control social, podrán ser adoptadas formas organizacionales dotadas de sistemas de gobernanza más participativos y abiertos al control social. Cuanto mayor la capacidad de gobernanza y la legitimidad de un gobierno, mayor será su capacidad de garantizar la supremacía del interés público en sus relaciones de cooperación con agentes sociales y de firmar contratos con agentes de mercado.

En vez de proponer modelos referenciales de organización de la macroestructura del Poder Ejecutivo, es necesario comprender mejor las formas jurídico-institucionales de la Administración Pública y las formas de colaboración y contratación con la sociedad y el mercado, a partir de las instituciones jurídicas que sustentan el derecho público y que tienen sus bases en la Constitución Federal.

7. Conclusión

Pasados poco más de 20 años de la reconquista del régimen democrático, conviven, en el territorio nacional, sectores y regiones con una limitada inclusión social y política -con rasgos oligárquicos a veces destacados, característicos de hegemonías políticas cerradas-, y sectores en los cuales se puede observar una mayor participación social y organizaciones de grupos políticos en franco proceso de democratización.

Uno de los desafíos centrales de la sociedad brasileña y sus instituciones públicas es el de definir la arquitectura estatal y el modelo de gobernanza de las políticas públicas que conduzcan al ideal de Estado Democrático de que tratan los artículos 1º y 3º de la Constitución. Emergen principios y valores nacionales dictados por el orden internacional que deben ser contemplados en la construcción de los nuevos patrones de organización y funcionamiento de las instituciones públicas, tales como la soberanía, la legitimidad política, la inclusión social, el *accountability*, el equilibrio entre poderes, la descentralización y la eficiencia, entre otros.

La construcción de estos nuevos patrones precisa considerar, antes que nada, los diversos papeles que el Estado debe y puede desempeñar en su intervención en el orden económico y en el orden social; papeles que se modifican, de forma dinámica, a partir del grado de organización y activismo de las fuerzas del mercado y de los grupos de interés en la regulación de estos mercados. Por otra parte, es importante tener en cuenta los efectos de las tensiones entre burocracia y democracia, política y técnica, y autonomía y control¹⁴.

Además, las propuestas que pretenden modificar conceptos y comportamientos de la burocracia y de la sociedad, en el sentido de la internalización de los valores democráticos, requieren considerar las limitaciones del modelo de relaciones políticas vigente, de forma de superarlas gradualmente, al tiempo que se introducen los nuevos paradigmas democráticos y pluralistas.

En Brasil, la desarticulación de la sociedad y la timidez de sus movimientos reivindicatorios, junto a la ausencia de compromiso histórico de la burocracia con las demandas sociales, tornan central impulsar aperturas de espacios en las estructuras estatales para la participación social, de forma de posibilitar que el juego democrático pueda penetrar dentro del cuerpo burocrático (aunque, a corto plazo, ello pueda impactar negativamente en la agilidad y la eficiencia de los procesos decisorios).

En este aspecto, se puede afirmar que uno de los equívocos o vacíos de las propuestas de la Reforma Administrativa de 1995-1998, fue el de no haber intentado modificar la relación autocrática Estado-sociedad. Bajo la concepción neoliberal del Estado mínimo, las medidas de reforma afectaron negativamente la capacidad de gobernanza y gobernabilidad estatal al transferir el control de importantes sectores de gobierno al mercado y a actores sociales (con las medidas de privatización y de “publicización”), basadas en una interpretación elitista del concepto de *accountability*. La Reforma de 1995-1998 impulsó el fortalecimiento del poder de una elite burocrática, en un intento de establecer un

contrapunto a la injerencia de las fuerzas del mercado dentro de la maquinaria pública, pero olvidó impulsar, igualmente, la profesionalización del resto del cuerpo burocrático y la apertura de los espacios estatales al control social. Después de más de diez años, se puede visualizar en algunos sectores estatales, claras señales de surgimiento de una tecnocracia, muchas veces revestida de discursos moralizantes y de anticorrupción, dirigidos contra la actividad política, dentro y fuera de la maquinaria pública¹⁵.

Los aciertos y los errores del pasado, así como las posibles reflexiones a la luz de la mediación entre los constructos de la teoría marxista y de la teoría pluralista, permiten concluir que los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad brasileña, en el sentido de implementar un modelo de gestión pública democrática que promueva los valores, principios y objetivos constitucionales, deben buscar alcanzar el ideal constitucional, considerando las reales características del sistema político vigente. La escogencia de las formas jurídico-institucionales de actuación del Estado, en cada sector y unidad política del país, debe considerar el grado de madurez y de equilibrio de las fuerzas políticas y la capacidad estatal de inducir una estructura poliárquica de distribución del poder.

El Gradiente de las formas jurídico-institucionales puede ser utilizado como una herramienta orientadora, ya que devela los constructos jurídicos del Derecho Administrativo, bajo su dimensión política, y proporciona elementos al gestor público para la escogencia de la forma jurídico-institucional más adecuada a la actuación estatal en determinado sector de actividad y región del país, a partir del análisis de las características principales del subsistema político allí vigente.

Notas

¹ Aunque no estuviese prevista en el Plan Director, la Reforma Administrativa de 1995-1998 instituyó, también, la figura de la agencia reguladora, en calidad de autarquía de régimen especial con competencias específicas de regulación del mercado, como una tecnología institucional de soporte al proceso de privatización de las empresas estatales. Con la agencia reguladora se esperaba asegurar al Estado la capacidad de ejercer su poder regulatorio sobre las actividades privatizadas.

² El Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado denominaba “publicización” a la transferencia de actividades estatales de las áreas sociales, no privativas del Estado, a entidades constituidas por particulares y calificadas como organizaciones sociales, con la consecuente extinción del órgano o entidad gubernamental que antes ejercía aquella competencia. La asociación entre el Poder Público y las organizaciones sociales se regía por normas legales que exigían, a efectos de la calificación de la entidad asociada, una serie de requisitos de naturaleza estatutaria que implicaban la renuncia a su libertad de funcionamiento, propia de las personas jurídicas de derecho privado, y aceptar la sumisión a reglas específicas de derecho público.

³ Se alude a la meta de la efectividad en virtud de la preocupación por el problema de la gobernanza. Si la principal preocupación fuese el problema de la justicia social, por ejemplo, la meta intermediaria podría ser la equidad, etc.

⁴ El término “cacofonía organizacional” es empleado por el profesor Francisco Gaetani, ex Secretario de Gestión y Secretario Ejecutivo Adjunto del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión a noviembre de 2010, para denominar la falta de criterios y parámetros en la escogencia y utilización de los formatos jurídico-institucionales de actuación de la administración pública.

⁵ Existe convención en denominar “autarquización” la tendencia a extender el régimen jurídico estatutario, aplicable a los órganos y entidades públicos responsables de actividades públicas privativas, a todas las demás entidades de la administración pública indirecta y a las entidades civiles sin fines de lucro con relaciones de asociación con el Poder Ejecutivo.

⁶ La Comisión de Juristas fue instituida por providencia administrativa del Ministro de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (*Portaria* MP N° 426, del 06-12-2007), compuesta por siete juristas del área del derecho administrativo: profesores Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa y Maria Sylvia di Pietro. Como resultado, la Comisión entregó al Gobierno Federal un anteproyecto de ley orgánica de la administración pública y de los entes de colaboración. El trabajo fue autoral, elaborado con total autonomía científica, sin ninguna interferencia del gobierno, y, por lo tanto, no refleja la posición del Ministerio. Con base en las sugerencias presentadas por los juristas, el Ministerio pasó, entonces, a ejecutar una agenda de debates sobre el asunto, mediante la realización de talleres y *workshops*, con participación de representantes y especialistas de la sociedad, de los sectores gubernamentales, de la clase académica y de las fuerzas políticas.

⁷ A la luz de la Constitución brasileña, compete al Estado mantener el orden social y el orden económico en el país, mediante el ejercicio de sus múltiples funciones: la función política, la función fiscalizadora, la función jurisdiccional y la función ejecutiva, entre otras. La función ejecutiva es ejercida, esencialmente por el Poder Ejecutivo, directamente, por medio de los órganos y entidades públicos que componen el aparato estatal, e indirectamente, mediante relaciones de colaboración con entidades de la sociedad civil sin fines de lucro y de contratación con entidades del mercado.

⁸ La Constitución Federal brasileña (artículo 3°) dispone que son objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil la garantía del orden social -por medio de la construcción de una sociedad libre, justa, igualitaria, libre de la pobreza y de la marginalidad- y la garantía del orden económico, de forma de promover el desarrollo nacional. La actuación estatal dirigida a garantizar el orden económico está consagrada en los artículos 170 al 192 de la Constitución. La actuación del Estado en el orden social está consagrada en los artículos 193 al 232.

⁹ La Constitución Federal establece, en el artículo 175, que sólo es posible la delegación de competencia pública a una entidad privada por medio de la concesión y el permiso, regulados por la Ley N° 8.987, del 13-02-1995. En los demás casos, sólo será servicio público si fuera prestado por una persona jurídica estatal, de derecho público o privado, investida por la ley de competencia y de los poderes estatales.

¹⁰ Es posible afirmar que, en un proceso de fiscalización, por ejemplo, es más importante en la evaluación de la política pública controlar la conducta del agente, especialmente respecto de la conformidad con la Constitución, con la ley y con la norma, que evaluar los resultados de orden financiero o del cambio en la conducta del fiscalizado, sobre los cuales pueden incidir otros factores que escapan a la gobernabilidad del proceso.

¹¹ El concepto de razón es tomado de John Rawls (1993), y se refiere a la manera que tiene todo agente razonable y racional (desde un individuo, pasando por una asociación o una organización pública) para formular sus planes, organizar sus objetivos en un orden de prioridades y tomar decisiones de acuerdo a ello. Para él, la razón pública es pública de tres maneras como razón de los ciudadanos como tales, vale decir como razón del público, (i) su objeto es el bien del público y las cuestiones fundamentales de la justicia; (ii) su naturaleza y contenido son públicos; y (iii) es conducida abiertamente dentro de esta visión.

¹² Tepedino y Schreiber (2005) señalan que la Constitución Federal de 1988 establece que el derecho de propiedad, garantizado en su artículo 5°, XXIX, no es un derecho absoluto, toda vez que el propietario tiene que darle una función social a la propiedad, de conformidad con el artículo 5°, XXIII de la Constitución. En su opinión, con ese dispositivo, la Carta Magna ratifica la opción por el régimen democrático y prohíbe la absolutización del derecho de propiedad privado, subordinando los derechos

individuales a los derechos colectivos. No sólo la propiedad pública, sino también la privada debe servir a la finalidad pública social, aunque en grados y dimensiones diversas. Según Tepedino y Schreiber, *“la noción se encuentra de tal forma consolidada en la experiencia brasileña de los últimos años, que no hay dudas de que la garantía de la propiedad no puede ser vista separada de su conformación a los intereses sociales. En otras palabras: no existe, en el texto constitucional brasileño, garantía a la propiedad, sino tan solo garantía a la propiedad que cumple con su función social”*.

¹³ Como ya fuera referido, el Plan Director de la Reforma del Estado dividía la actuación del aparato estatal en cuatro segmentos fundamentales característicos: núcleo estratégico, sector de actividades exclusivas, sector de servicios competitivos y sector de servicios orientados al mercado, y proponía soluciones en cuanto a la personalización de los servicios públicos en cada uno de esos sectores.

¹⁴ La intervención directa del Estado en la promoción del desarrollo social y económico es importante para asegurar oportunidades y derechos democráticos esenciales a los ciudadanos, especialmente en sociedades como la brasileña, donde aún existen bajos índices de ciudadanía y de organización política y social.

Entre tanto, grandes concentraciones de poder en el área estatal, especialmente en las formas de actuación directa, pueden conducir a regímenes de naturaleza más autoritaria. Por ello, es fundamental evitar la alta concentración de poder y estimular la formación de poderes secundarios, dentro del aparato del Estado y junto a la sociedad, que será mejor gobernada si ese poder fuera repartido equilibradamente y si hubiera numerosos centros de poder que controlaran a los órganos del poder central. La distribución de poder entre los diferentes actores que hacen parte de una colectividad política es uno de los indicadores de un régimen democrático.

Aun así, la tendencia antidespótica del pluralismo contemporáneo expresa también una tendencia antiestatal y entiende que la intervención del Estado debe ocurrir sólo en momentos de extrema necesidad. Aunque no se desea un retorno al modelo de Estado totalitario es fundamental evitar la fragmentación del poder central como consecuencia de la transferencia excesiva de espacios de poder a segmentos no comprometidos con los conceptos y objetivos democráticos de la República de Brasil y con las políticas públicas.

Robert Dahl (1998) enseña que: *“Una vez que los propios mecanismos jurídicos y constitucionales pueden ser subvertidos cuando algunos ciudadanos o grupos de ciudadanos ganan parcelas desproporcionadas de poder respecto a otros ciudadanos, el poder potencial de un grupo debe ser controlado por el poder potencial de otro grupo. En lugar de un centro singular de poder soberano, deben existir muchos centros, pero ninguno de ellos debe o puede ser íntegramente soberano. En la perspectiva del pluralismo norteamericano, el único soberano legítimo es el pueblo, pero el pueblo no debe nunca ser un soberano absoluto”*.

Es importante evitar que, en el intento de romper el dominio totalmente avasallador del poder público, se caiga en la “salvajada” de los poderes privados, y se permita la privatización de lo público.

En consecuencia, el mejor modo de organizar una sociedad democrática es lograr que el sistema político permita a los distintos grupos o capas sociales que se expresen políticamente, participen, directa o indirectamente, en la formación de la voluntad colectiva, sin perder, no obstante, la capacidad central del ejercicio de la parcela de poder. Una sociedad política así constituida es la antítesis de toda forma de despotismo, en particular de aquella versión moderna del despotismo que suele llamarse totalitarismo.

¹⁵ La democracia es, por concepción, humana, manchada por las pasiones, por las confrontaciones y por los acuerdos. Los espacios democráticos deben ser grandes arenas donde se confrontan las fuerzas

políticas nacionales. Nada más peligroso, por lo tanto, que entregar a la pretendida serenidad y a la imparcialidad de los actores técnicos los espacios decisorios propios de los actores políticos, eso sí, comprometidos estos con las demandas del mercado y de la sociedad, y sujetos al control político, en las urnas.

Bibliografía

- Altvater, Elmar (1993), *The Future of the Market: an Essay on the Regulation of Money and Nature After the Collapse of "Actually Existing Socialism"*, London, Verso.
- Aragão, Alexandre Santos de (2006), "A legitimação democrática das agências reguladoras", en *Agências reguladoras e democracia*, Gustavo Binenbojm (coord.), Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.
- Bobbio, Norberto (1999), *As ideologias e o poder em crise*, Brasília, Editora Universidade de Brasília. 4. ed.
- _____ (2001), *Entre duas repúblicas: as origens da democracia italiana*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Cassese, Sabino (2010), *A crise do Estado*, Campinas, Editora Saberes.
- Dahl, Robert A. (2001), *Sobre a democracia*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Di Pietro, Maria Sylvia (2007), *Direito administrativo*, São Paulo, Editora Atlas. 21. ed.
- Filgueiras, Fernando (2008), *Corrupção, democracia e legitimidade*, Belo Horizonte, Editora Universidade Federal de Minas Gerais.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995), "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", Brasília, Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado.
- Montesquieu (2007), *Do espírito das leis*, São Paulo, Editora Martin Claret.
- Moreira, Luiz (2007), *A constituição como simulacro*, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.
- Rawls, John (1993), *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.
- Sennett, Richard (2001), *Autoridade*, Rio de Janeiro, Record.
- Tepedino, Gustavo y Schreiber, Anderson (2005), "A garantia da propriedade no direito brasileiro", en *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano 6 Nº 6, junho.

El rendimiento de los mecanismos de participación: género y diseño institucional. Consejos de Distrito y Presupuestos Participativos en ciudades españolas*

María J. Rodríguez García, Cristina Mateos Mora y Clemente J. Navarro Yáñez

La existencia de diferencias entre mujeres y hombres respecto a la implicación y participación políticas, conocido como *gender gap*, es un hecho recurrente. Pero también su intensidad es diferente según el ámbito que se considere, la modalidad de participación que se analice o el asunto sobre el que versa la participación. A este respecto, el ámbito local ofrece un espacio privilegiado para el análisis de este asunto, y ello, por dos razones. Por un lado, porque se trata de un ámbito en el que tiene lugar la provisión de servicios de bienestar ligados a asuntos que suelen movilizar a las mujeres, por estarles más cercanos en virtud de la división sexual del trabajo, característica de nuestras sociedades. Por otro lado, porque en este ámbito se están desarrollando iniciativas que tienden a ofrecer oportunidades de participación que, mediante distintos mecanismos, tienen como objetivo explícito involucrar a ciudadanía, grupos y colectivos que no suelen participar mediante otras vías. ¿Lo logran respecto a las mujeres?, ¿en qué medida cuenta el tipo de mecanismo que se ponga en marcha? Esta será la principal pregunta que tratará de responderse en este trabajo, centrando el estudio en dos mecanismos de participación en dos ciudades españolas mediante el análisis de una encuesta.

Después de presentar en el primer apartado los principales argumentos al respecto, en el segundo se plantean hipótesis concretas, así como el *corpus* empírico sobre el que se realizará el análisis. El tercero expone los resultados de los análisis y su discusión. El último apartado está dedicado a las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos.

1. *Gender gap* y oferta de oportunidades de participación a nivel municipal

Un tema clásico en el análisis de la participación política es el referido al denominado *gender gap*, esto es, el hecho de que las mujeres, respecto a los varones, suelen presentar un menor grado de interés, implicación y participación políticas (Astelarra, 1990; Elizondo, 1997; Norris, 1997; Uriarte, 1997b). Básicamente, el argumento central al respecto sostiene que las desigualdades sociales entre géneros se trasladan al espacio público en la forma de desigualdades políticas, ya sea por la existencia de pautas diferenciales de socialización entre géneros que suelen inhibir la implicación de las mujeres en la esfera pública, por la desigualdad de acceso a los recursos individuales que suelen explicar la participación (estudios, ocupación, etc.), o por su efecto en las actitudes políticas básicas para el desarrollo de comportamientos participativos (interés, involucración, eficacia política, etc.) (Bourdieu, 1988; Valiente 1994; Morales, 1999; Elizondo, 1997; Uriarte, 1997a).

No obstante, cabe hablar de ciertas diferencias de tipo contextual y en relación con el tipo de activismo político que se considere. Respecto al primer asunto, porque la amplitud del *gender gap* suele variar en función del nivel de desarrollo socioeconómico, la extensión de valores post-materialistas o el grado en que las mujeres se incorporan a otras esferas de la vida pública, como el mundo laboral (Inglehart, Norris y Welzel, 2003; Inglehart y Norris, 2004). En cuanto al segundo, porque también existen diferencias a tenor del tipo de implicación o activismo político que se considere y, especialmente, el tema que lo promueve. Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, el *gender gap* tiende a desaparecer cuando se trata de actividades de protesta, o incluso se invierte cuando se consideran otras formas de participación social no estrictamente políticas, como las instituciones religiosas o la actividad solidaria de ayuda a otros (Verba ... [et al], 1997: 254-259). Un caso especial al respecto es el denominado “consumerismo”, participación de consumo o consumo político, actividades

Recibido: 01-02-2011. Aceptado: 16-04-2011.

(*) Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto “Género, participación y sistemas locales de bienestar”, financiado por el Instituto de la Mujer y el Plan Nacional de I+D+I del Gobierno de España.

por las que se compran o dejan de comprar productos por razones éticas, ambientales y políticas, pues en este caso la participación de la mujer suele ser igual o mayor que la de los varones (Ferrer y Fraile, 2006; Stolle y Micheletti, 2003).

En el caso español los resultados muestran pautas similares. Por un lado, existen evidencias sobre la existencia de *gender gap* en cuanto a actitudes políticas básicas, a la implicación en actividades de partido, al contacto político y, en cierta medida, respecto a las actividades de protesta, pero no así respecto a la participación en el consumo o en la ayuda solidaria (Morales, 1999; Ferrer, Medina y Torcal, 2006; Navarro, 2011) y respecto a la participación asociativa, modal en el ámbito local, porque las diferencias son menores que respecto a otras modalidades clásicas, así como por el aumento progresivo del asociacionismo de mujeres (Rodríguez y Navarro, 2009). De hecho, aunque estas asociaciones son minoritarias frente a otros tipos (2% sobre el total de inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones), es el sector asociativo más dinámico en cuanto al número de asociaciones creadas desde los años ochenta (Mota, 1999; Vázquez, 2010)¹. Aunque también es cierto que su incorporación al mundo asociativo fuera de ese sector se caracteriza por un menor nivel de implicación en puestos de responsabilidad en las asociaciones (García-Mainar y Marcuello, 2007).

El hecho de que el *gender gap* se reduzca respecto a la pertenencia asociativa, o que tienda a desaparecer en la participación en el consumo, pone de manifiesto que la división sexual del trabajo juega, en este caso, a favor de las mujeres, al ser éstas, en mayor medida que los varones, las encargadas de las tareas domésticas y el consumo familiar. Pero, más en general, ello pone de manifiesto que, quizás, un aspecto a considerar en el análisis de la participación sean los asuntos que interesan -o no- a las mujeres, esto es, los que las movilizan. Así, en el caso estadounidense, los asuntos que movilizan más a las mujeres son, principalmente, dos: el aborto y la educación (Verba ...[et al], 1997: 261-263; Schlozman ...[et al], 1995). Estos asuntos suponen dos ejemplos concretos, respectivamente, de temas incluidos en las denominadas agenda estratégica y agenda práctica de género, respectivamente (Molyneux, 1985). La primera, característica de los movimientos feministas de segunda generación, se centra en el reconocimiento de derechos para reducir desigualdades de género en distintos ámbitos (laboral, salud, etc.); la segunda, en relación con la reducción o mejora de las tareas de cuidado en el seno de las familias (educación, guarderías, mayores, etc.); siendo en general los primeros más activos a nivel nacional, y las asociaciones centradas en los segundos, a nivel local (Valiente, 1994; San José, 2005; Murillo, 2003; Ruiz, 2009).

A este respecto debe considerarse que es el ámbito local en donde en mayor grado se presentan los asuntos relativos a la agenda práctica de género, en la medida en que éste se ha convertido, progresivamente, en el *locus* de la provisión de servicios personales y de bienestar (Valiente, 1999; Navarro y Rodríguez, 2009). Esto supondría que en este ámbito cabría esperar un menor *gender gap*, pues la “agenda local” daría lugar a cierto efecto movilizador entre las mujeres. De hecho, aunque escasas, existen evidencias que apuntan a ello. Además del activismo del asociacionismo de mujeres centrado en los asuntos de la agenda práctica de género, el hecho es que las mujeres muestran más confianza e interés por la política local que los varones, o son muy activas respecto a los asuntos relativos a su entorno más cercano, su vecindario o barrio (Andrew, 1995; Lowndes, 2004; Oliver, 2001). Se trataría, pues, de una especie de “involucración cívica invisible” en torno al cuidado, los asuntos y servicios relativos a estos (Herd y Harrington, 2002), que, en general, suelen proveerse a nivel municipal.

Pero además de sus ámbitos de actuación, el municipio puede suponer una esfera propicia para la participación de la mujer, porque es en este ámbito donde vienen dándose en mayor medida procesos de innovación democrática a través de diferentes mecanismos participativos. En general, estos se ponen en marcha para mejorar la toma de decisiones en relación con las políticas públicas o acercar los procesos que estas implican para favorecer la participación de la ciudadanía (Font, 2001; Navarro, 2008). No obstante, en cuanto a su morfología y diseño institucional son muy diferentes, pudiendo ello influir en el grado en que logran tales objetivos (Font y Galais, 2011; Navarro y Font, 2010). A este

respecto, en el caso español pueden diferenciarse, a manera de modelos ideales, dos grandes tipos de mecanismos: aquellos más tradicionales de base asociativa, por un lado, y los más novedosos, de corte deliberativo, que suelen orientarse en mayor medida a la participación de la ciudadanía individualmente (Font, 2001; Navarro, Font y Cuesta Azofra, 2009). En gran medida, estos nuevos mecanismos surgen como una vía para que la ciudadanía se involucre en la vida participativa de forma independiente a su activismo participativo previo, como el hecho de participar activamente en asociaciones. Se sabe que en los mecanismos más tradicionales han estado presentes en mayor medida aquellos ciudadanos que tenían algún vínculo previo con el movimiento asociativo. Esto ha provocado que, en estos mecanismos, las demandas y asuntos tratados sean básicamente los mismos que en las asociaciones, considerando en menor medida aquellas demandas e intereses que no contaban en su agenda, así como dejando sin atender nuevos asuntos o políticas que deben ser tratados por los municipios (Navarro, 2000 y 2003; Rodríguez, Navarro y Mateos, 2011). En algunos casos, de forma explícita, los nuevos mecanismos se han puesto en marcha para tratar de limitar el denominado “efecto doble llamada”, esto es, el hecho de que los ciudadanos que participan en los mecanismos son, normalmente, los que ya lo hacían previamente a través de asociaciones, promoviendo la percepción de que “siempre son los mismos” (Navarro, Font y Cuesta Azofra, 2009; Navarro y Font, 2010). Por tanto, con la oferta de oportunidades de participación en los municipios se pretende fomentar que existan “más participantes” y, especialmente entre los mecanismos más novedosos de base individual, participantes que no suelen implicarse en otras formas de activismo, en particular el asociacionismo, forma más común en el ámbito local junto al contacto con representantes políticos o funcionarios públicos (Ganuza Fernández y Álvarez, 2003; Sintomer, 2005).

Lo anterior supone que para dar cuenta del efecto o éxito de estas iniciativas respecto a su capacidad de generar más y/o nuevos participantes, debería atenderse tanto a sus “rendimientos brutos” como a sus “rendimientos netos”. Los primeros se refieren a la medida en que la oferta de oportunidades de participación (el mecanismo o mecanismos que se consideren) logra movilizar a la ciudadanía, esto es, ¿cuántos ciudadanos y ciudadanas participan en ellos? Los segundos, en cambio, se refieren a la medida en que los mecanismos logran hacer participar a ciudadanos y ciudadanas que no suelen hacerlo a través de otras formas de participación, esto es, ¿cuántos de los participantes no suelen participar de otra forma? (Navarro, 2008).

Desde esta perspectiva, el “efecto doble llamada” al que se ha hecho referencia previamente, o la existencia de *gender gap*, supondrían la medición de rendimientos netos en donde el criterio de comparación para establecer quiénes son los nuevos participantes son, respectivamente, el mundo asociativo y el género. Cabría plantearse, pues, ¿qué rendimientos netos tienen los mecanismos de participación respecto a la participación asociativa o al género? Y dada la diferencia entre mecanismos diseñados para seleccionar, o no, a sus participantes entre el mundo asociativo, ¿existen diferentes rendimientos netos según este rasgo del diseño institucional de los mecanismos?

A este respecto cabe pensar, en principio, que los mecanismos más tradicionales de base asociativa promuevan en mayor medida el efecto doble llamada que los de base individual, esto es, que sus rendimientos netos sean menores (pues participarían en mayor medida ciudadanos que ya lo hacen a través de asociaciones). Pero también, que este efecto, en cierta medida, reproduzca diferencias entre géneros en razón de la posición de las mujeres respecto al mundo asociativo. Por un lado, las asociaciones de mujeres son menos, frente a otras en el tejido asociativo de los municipios, por lo que sus representantes en consejos consultivos serían menos que para otros tipos de asociaciones; y por otro lado, al ser también menos las mujeres que ocupan cargos directivos en otros tipos de asociaciones, la probabilidad de que estén en tales consejos es, por tanto, también menor que la de los varones. Esto supondría que el diseño institucional de los mecanismos de base asociativa podría reproducir la desigualdad de género en el mundo asociativo. En cambio, en los mecanismos de base individual, las mujeres no deberían enfrentar esta barrera de entrada derivada del diseño institucional del mecanismo

participativo (ni por ser menor el número de asociaciones, ni por el cargo que ocupen en ellas, pues la convocatoria es a la ciudadanía individualmente).

2. Modelo operativo: hipótesis, datos y análisis propuestos

De lo expuesto más arriba cabría esperar, pues, que el *gender gap* fuese menor cuando se comparan mecanismos de participación innovadores, de carácter deliberativo y, sobre todo, de base individual, frente a los más tradicionales de base asociativa. Esta es la pregunta central del presente trabajo, a saber: ¿se reduce el *gender gap* en los mecanismos de participación pública de base individual frente a los de base asociativa?; de ser así, ¿se explica por el “efecto doble llamada”?

Para analizar esta cuestión se utiliza la encuesta sobre “Participación Local” realizada por el CIS en 2006 (CIS2661)². Además de actitudes y opiniones sobre la política y el gobierno local, este estudio ofrece información sobre la participación mediante diversos mecanismos, y entre ellos, dos que pueden representar adecuadamente la diferencia entre los tradicionales de base asociativa y los más novedosos de base individual, a saber: Consejos Consultivos (de Distrito o Sectoriales) y Presupuestos Participativos. Se trata, pues, de una comparación de casos (mecanismos) muy diferentes, en donde la diferencia crucial se refiere a un elemento de su diseño institucional: la selección de los participantes (asociativa vs. individual)³.

En concreto, la encuesta ofrece una muestra representativa de ciudadanas y ciudadanos para el conjunto de ciudades españolas de 100 mil y más habitantes (un total de 3.994 entrevistas), habiendo sobre-representado con submuestras mayores a algunos municipios. De estos, el estudio se centra en dos ciudades, Córdoba y Getafe, que tienen muestras semejantes y, por tanto, permitirán realizar, no sin cierta precaución, algunos análisis (500 casos en cada ciudad). Ambas vienen destacando por su oferta de oportunidades de participación, y en particular, porque en ambas existen los dos mecanismos anteriormente mencionados. En ambas ciudades, en el momento de realización de la encuesta, los Presupuestos Participativos se organizan en asambleas abiertas a ciudadanos en las que hacen sus propuestas, que se seleccionan por votación, mientras que los Consejos de Distrito están formados por representantes de asociaciones. Esto supone la posibilidad de comparar ambos mecanismos en dos municipios en donde se han aplicado y con una muestra adecuada para ello (mil casos en total)⁴.

En concreto, se analizan sus rendimientos netos en atención al hecho de que los entrevistados hayan contactado con una asociación y su género, esto es, la presencia del efecto doble llamada y del *gender gap* en cada mecanismo. Esto es, se utilizan estas variables como patrones de comparación para determinar si la ciudadanía participante en los mecanismos es aquella que ya lo suele hacer (en asociaciones o por ser varón), o más bien se incorpora, en mayor medida, una ciudadanía que no suele hacerlo (no asociada o mujeres), lo que daría cuenta de rendimientos netos positivos. En concreto, a este respecto se plantean las siguientes hipótesis:

H1. Diseño institucional y asociacionismo: el “efecto doble llamada” será menor en los mecanismos más innovadores de base individual que los tradicionales de base asociativa, pues la ciudadanía no debe enfrentar la “barrera institucional” de la pertenencia o el contacto con el mundo asociativo. Esto es, los mecanismos de base individual presentarán mayores rendimientos netos respecto al mundo asociativo que los de base asociativa.

H2. Diseño institucional y género: el *gender gap* será menor en mecanismos innovadores de base individual frente a los tradicionales de base asociativa al no presentar las “barreras de entrada” que suponen los segundos en la forma de “menor probabilidad de presencia”: menos asociaciones de mujeres y menos mujeres en cargos directivos de otras asociaciones que puedan participar como sus representantes.

H3. Diseño institucional, asociacionismo y género: en los mecanismos de base asociativa el “efecto doble llamada” será mayor entre los varones, mientras que será igual para varones y mujeres en los de base individual. El diseño institucional de los primeros (la selección de los participantes), basada en representantes asociativos, reforzará el *gender gap* entre sus participantes.

En concreto, para analizar la existencia del “efecto doble llamada” se considerará si los entrevistados se han puesto en contacto con una asociación que actúa sobre problemas del municipio. Se ha preferido esta variable a la pertenencia asociativa por dos motivos. Por un lado, porque la tesis del efecto doble llamada supone que participan más en los mecanismos quienes, por tener contacto con el mundo asociativo, conocen la existencia de los mecanismos, sus convocatorias, etc. Evidentemente, la pertenencia puede garantizarlo, aunque también se puede pertenecer a una asociación y no ser activo en ella, mientras que el haber realizado contacto con alguna asociación supone esa posibilidad explícitamente. Además, quienes lo hacen son, mayoritariamente, miembros de asociaciones⁵. Por otro lado, porque así pueden realizarse análisis con un mayor número de casos, sobre todo cuando se cruce esta variable con otras para analizar rendimientos netos de la participación (por el hecho de haber participado en algún mecanismo participativo). Esto garantizará una mayor validez estadística de los resultados⁶.

Primeramente se analizarán los rendimientos netos de los dos mecanismos según se haya dado contacto asociativo y según género, para evidenciar así la existencia del efecto doble llamada y el *gender gap* en ellos. Esto es, las dos primeras hipótesis. Para ello, con base en la metodología propuesta en Navarro (2008), se utilizarán unas simples tablas de contingencia, calculando la diferencia de porcentajes entre participantes en los dos mecanismos según hayan contactado con asociaciones (o no) y género (varones vs. mujeres), además de considerar el indicador χ^2 para conocer el grado de asociación entre las dos variables. Posteriormente, se estudiarán los rendimientos netos de estos mecanismos considerando conjuntamente el contacto asociativo y el género, de manera que pueda mostrarse si el efecto llamada incide de forma diferente entre varones y mujeres, y en qué tipo de mecanismo. Se trata, pues, de aportar evidencias sobre la tercera hipótesis. En este caso se realizarán tablas de contingencia entre contacto asociativo y participación en los dos mecanismos, pero controlando por género (tablas diferenciadas para varones y mujeres). Además, para controlar el posible efecto de otras variables explicativas de la participación, como los recursos individuales y las actitudes políticas, se realizará un análisis multivariable mediante modelos lineales generalizados. En este caso se incluirán algunos indicadores de recursos y actitudes que suelen explicar la participación como variables de control (co-variables), en concreto: la edad, el nivel de estudio, la situación laboral, la frecuencia con la que se habla de asuntos locales, el sentimiento de eficacia política y la confianza en el gobierno municipal⁷. En concreto, para cada mecanismo de participación se realizarán dos modelos, uno sin incluir la interacción entre género y contacto asociativo, lo que mostrará el efecto de cada una de estas variables controlando por la otra y el resto de antecedentes participativos, y otro modelo incluyendo este efecto interactivo entre ellas, lo que dará cuenta de si el efecto doble llamada es diferente según género y en cada mecanismo. Esto permitirá evidenciar el alcance de la tercera hipótesis, pero además, controlando el efecto de otras variables explicativas de la participación.

3. Resultados y discusión

En general, el rendimiento bruto de los mecanismos de participación es bastante bajo, tal y como han mostrado otros estudios (Navarro, 2008; Carvalho ...[et al], 2002). En concreto, tan solo el 6% de los entrevistados dice haber participado en un Consejo de Distrito, lo que se reduce a la mitad (3%) en el caso de los Presupuestos Participativos. Además, la consideración del contacto asociativo y el género muestra que el rendimiento neto de los mecanismos es también, en general, bajo (Tabla 1). La diferencia entre los participantes y no participantes es siempre superior para los que han contactado con asociaciones, así como también para los varones frente a las mujeres. Esto es, los mecanismos de participación logran que aquellos ciudadanos que tienen contacto con asociaciones sean los que más se acerquen y participen en los mecanismos, mientras que no tienen el mismo efecto sobre aquellos ciudadanos que no han tenido ningún contacto anterior con el mundo asociativo.

Tabla 1
Rendimientos netos de los mecanismos participativos: contacto asociativo y género

			Participó en mecanismo		Total		Chi ²	
			No	Sí	%	n	Valor	Sigf.
Consejo Distrito	Género	Varón	92,3	7,7	100	482	2,430	0,119
		Mujer	94,7	5,3	100	514		
	Contacto asociativo	No	97,1	2,9	100	862	141,429	0,000
		Sí	69,3	30,7	100	127		
	Total			93,6	6,4	100	996	
Presupuestos Participativos	Género	Varón	97,5	2,5	100	482	0,580	0,446
		Mujer	96,7	3,3	100	515		
	Contacto asociativo	No	98,7	1,3	100	865	66,200	0,000
		Sí	85,6	14,4	100	125		
	Total			87,3	12,7	100	997	

Fuente: elaboración propia a partir de CIS2661.

Ahora bien, la magnitud y significatividad de tales diferencias son distintas entre los dos mecanismos participativos considerados. Así, entre aquellos que participan en Consejos de Distrito, la diferencia entre los que han contactado con asociaciones y los que no lo han hecho es igual a 28 puntos porcentuales, siendo de 13 puntos para los participantes en Presupuestos Participativos. En ambos casos las diferencias son significativas, esto es, existe el denominado “efecto doble llamada”; pero es menor en el segundo de los mecanismos considerados (valores de Chi² iguales a 141,429 y 66,200, respectivamente). Esto es, si se convoca a la ciudadanía individualmente parecen obtenerse mejores rendimientos netos: se promueve en mayor medida la participación de aquellos que no lo hacían antes, al menos, respecto al mundo asociativo.

En cuanto a las diferencias de género, los resultados muestran que, aunque existentes, son muy pequeñas y no significativas (no superan los dos puntos porcentuales). En todo caso, cabe resaltar que es positiva para los varones en los Consejos de Distrito (2 puntos), pero positiva para las mujeres en los Presupuestos Participativos (1 punto). Esto es, no parece existir *gender gap* respecto a los mecanismos de participación, sean de base asociativa o de base individual. De manera que los mecanismos de participación parecen reducir el tradicional *gender gap* en la participación política.

Así pues, mientras que el género no parece influir en los rendimientos netos de los mecanismos considerados, sí lo hace, y de forma muy significativa, el contacto asociativo. Ahora bien, ¿es ese “efecto doble llamada” similar para varones y mujeres?; ¿es similar con independencia del diseño institucional de los mecanismos? Según muestran los resultados, cabría afirmar que el diseño institucional influye de forma diferente en la incidencia del efecto doble llamada para hombres y mujeres. Así, en el caso de los Consejos de Distrito, el efecto neto entre los varones (como diferencia entre los que han contactado con asociaciones y los que no lo han hecho entre los participantes) supone cerca de 38 puntos, mientras que es de 17 puntos para las mujeres. Esto es, el efecto doble llamada incide en mayor medida en los varones que en las mujeres. En los Presupuestos Participativos, en cambio, la diferencia es menor, pero con una tendencia contraria: afecta algo más a las mujeres (diferencia igual a 16 puntos) que a los varones (10 puntos). O de otra forma, a partir de estos resultados cabría pensar que las mujeres activas en el mundo asociativo participan, más o menos por igual, en los Presupuestos Participativos que en los Consejos de Distritos (17,7% y 20,6%, respectivamente), mientras que los varones activos en el mundo asociativo lo hacen, sobre todo, en los segundos (40,6% frente a 11,1%) (Tabla 2)⁸.

Tabla 2
Los rendimientos de los mecanismos de participación: *gender gap* y contacto asociativo según tipos de mecanismos

Porcentajes sobre el total de participantes en la situación que supone cada casilla

Mecanismo participativo	Género	Porcentajes participantes en mecanismos, según...		Total	Diferencia (1)	Chi ² (2)
		No contacto asociativo	Contacto asociativo			
Consejo Distrito	Varón	2,7	40,6	7,8	37,9	111,316
	Mujer	3,1	20,6	5,3	17,5	34,035
Presupuestos Participativos	Varón	1,2	11,1	2,5	9,9	21,003
	Mujer	1,3	17,7	3,3	16,4	45,935

Fuente: elaboración propia a partir de CIS2661.

Notas:

(1) La diferencia se ha calculado de la forma siguiente: % contacto – % no contacto.

(2) Todos los Chi² son significativos para $p < 0,005$.

Así, pues, el efecto doble llamada afecta tanto a varones como a mujeres, pero su incidencia es mayor para los primeros respecto a los mecanismos de base asociativa. Para las mujeres, en cambio, su efecto es básicamente similar en los dos tipos de mecanismos. Los análisis multivariados parecen confirmarlo (Tabla 3). Así, los modelos sin efectos interactivos muestran que la participación en los dos mecanismos aumenta cuando lo hace la edad, la involucración política en los asuntos locales y el contacto asociativo, sin que existan diferencias según género. Ahora bien, la inclusión del efecto interactivo entre contacto asociativo y género especifica estos resultados, pues es significativo, pero sólo para los Consejos de Distrito, además de mostrar, en este caso, cierto *gender gap* (favorable a los varones). Esto es, en los Consejos de Distrito participan algo más los varones, sobre todo por su contacto asociativo. Esto indica que en este tipo de mecanismo el efecto doble llamada es diferencial según géneros. En cambio, en el caso de los Presupuestos Participativos, el efecto es algo menor, pero sobre todo similar para varones y mujeres (el efecto interactivo no es significativo). Participan algo más los que están en contacto con el mundo asociativo, pero ello sucede tanto entre hombres como entre mujeres.

Tabla 3
Los rendimientos de los mecanismos de participación: *gender gap*, efecto doble llamada y diseño institucional

Modelos lineales generalizados (GLM)

	Consejo Distrito		Presupuesto Participativo	
	Modelo 1 Coef. (error)	Modelo 2 Coef. (error)	Modelo 1 Coef. (error)	Modelo 2 Coef. (error)
Cte	-3,092 (0,771) **	-3,493 (0,808) **	-3,143 (1,008) **	-3,059 (1,0198) **
Género (mujer)	-0,326 (0,312)	-0,986 (0,449) *	0,420 (0,428)	0,609 (0,559)
Edad	4,620 (1,013) **	4,624 (1,104) **	2,796 (1,279) *	2,822 (1,286) *
Estudios	0,189 (0,684)	0,199 (0,693)	0,646 (0,926)	0,650 (0,929)
Situación laboral (ocupado)	0,578 (0,378)	0,565 (0,384)	0,196 (0,491)	0,196 (0,491)
Habla asuntos locales	-1,511 (0,545) *	-1,540 (0,547) *	-1,658 (0,810) *	-1,665 (0,812) *
Confianza ayuntamiento	0,089 (0,604)	0,111 (0,612)	0,534 (0,847)	0,524 (0,850)
Eficacia política	0,290 (0,432)	0,333 (0,435)	0,067 (0,590)	0,054 (0,591)
Contacto asociativo	2,415 (0,319) **	1,719 (0,455) **	2,087 (0,432) **	2,276 (0,565) **
Contacto asociativo*género		-1,282 (0,607) *		0,435 (0,819)
Bondad ajuste modelos				
Deviance	334,733	330,168	203,189	202,908
Chi ²	1148,367	978,832	858,133	829,157
AIC	352,733	350,168	221,189	222,908
BIC	396,230	398,498	264,686	271,239
Grados libertad	919	918	919	918
N	932	932	932	932

Fuente: elaboración propia a partir de CIS2661.

Sigf.: * p < 0,05; ** p < 0,005.

Básicamente, estos análisis vienen a mostrar que el diseño institucional de los Consejos de Distrito refuerza el *gender gap* que existe en el seno del tejido asociativo, que se deriva del hecho de que las mujeres tienen, en principio, menos probabilidades de estar presentes en ellos (por su peso sobre el tejido asociativo y por el lugar que ocupan en las asociaciones). Al contrario, los Presupuestos Participativos parecieran desincentivar a los hombres que son activos en el mundo asociativo, sin que erosionen la presencia de las mujeres, aumentando además (en términos comparativos respecto a los Consejos de Distrito) la presencia de hombres sin experiencia de contacto con el mundo asociativo. Sus rendimientos netos son, pues, algo mayores, sin que parezcan reducir diferencias de género. Esto es, reducen mucho más el efecto doble llamada que el *gender gap*.

4. Conclusiones

Al inicio de este trabajo se señaló que el ámbito local pudiera constituir un espacio político en el que el tradicional *gender gap* se viera reducido, tanto por los asuntos que ocupan a este nivel de gobierno, como por la oferta de oportunidades de participación que estos vienen haciendo, pues uno de sus objetivos centrales, entre otros, es dar cabida a grupos o colectivos que no lo hacen mediante formas participativas tradicionales. El estudio se ha centrado en el segundo asunto, y el alcance de los análisis obtenidos, con las limitaciones que se derivan de un estudio comparado de casos, permitiría adelantar lo siguiente:

- El rendimiento bruto de los mecanismos de participación es, en general, bajo.
- El género no introduce diferencias en sus rendimientos netos: no se produce el *gender gap* que suele estar presente en modalidades básicas de participación política.

- El contacto con el mundo asociativo reduce sus rendimientos netos: la participación pública a través de mecanismos de participación depende de la movilización previa en el mundo asociativo. Existe un evidente y fuerte “efecto doble llamada”, y se produce tanto entre varones como entre mujeres.

- El diseño institucional de los mecanismos produce diferentes rendimientos netos: son mayores cuando el diseño institucional del mecanismo es de base individual, pues debilitan el efecto doble llamada. Esto es, los mecanismos tradicionales de base asociativa reproducen en mayor medida el efecto doble llamada (la diferencia entre quiénes son y no son activos en asociaciones), pero también reproducen la diferencia entre géneros.

A grandes rasgos, estos resultados, que se resumen en la Tabla 4, vienen a confirmar las hipótesis planteadas. Estas suponen, básicamente, que los rendimientos de la oferta de oportunidades de participación dependen tanto del activismo previo en el mundo asociativo de la ciudadanía como también del diseño institucional de los mecanismos con la que aquella se realice. Más concretamente, los análisis evidencian sobre todo dos cuestiones, una relativa al diseño institucional de los mecanismos, y otra referida a las ecologías asociativas y el papel de las mujeres en ellas. Por un lado, los mecanismos participativos enfrentan el reto de generar “nuevos participantes” que no lo hagan a través del tejido asociativo. A este respecto cuenta su diseño institucional. Aquí se ha considerado un aspecto (si la convocatoria es asociativa o individual) y se ha mostrado que tienen un efecto destacado en la generación de nueva ciudadanía activa. Esto es, el diseño importa respecto a los rendimientos netos de los mecanismos participativos. Pero aun más, el diseño tiene como efecto indirecto la posibilidad de reproducir o limitar las diferencias entre géneros, el *gender gap*. Ello parece deberse, sobre todo, a que los varones activos en el mundo asociativo dejan de participar en los nuevos mecanismos abiertos a toda la ciudadanía. De hecho, si se atiende a las mujeres que participan y las que no participan, la incidencia del efecto doble llamada es indiferente al diseño institucional de los mecanismos. Esto es, aquellas que son activas, considerado aquí a través del contacto asociativo, suelen participar más o menos por igual ante la oferta de oportunidades de participación que realizan los municipios. Si se quiere, una vez que participan, las pocas que lo hacen en comparación con los varones, suelen hacerlo siempre que tienen posibilidades para ello.

Tabla 4
Rendimientos de mecanismos participativos: principales resultados

Rendimiento	Según... (patrón de comparación)	Indicador	Diseño institucional	
			Consejos de Distrito (base asociativa)	Presupuestos Participativos (base individual)
Rendimiento bruto		Porcentaje (%)	6	3
Rendimiento neto	Doble llamada (contacto asociativo)	Diferencia porcentajes Chi ² (sigf.)	28 141,429 (0,000)	11 66,200 (0,000)
	<i>Gender gap</i> (mujer)	Diferencia porcentajes Chi ² (sigf.)	2 2,430 (0,119)	1 0,580 (0,446)
	<i>Gender gap</i> (mujer)	Coficiente (sigf.)	-0,986 (0,028)	0,609 (0,276)
	Doble llamada Doble llamada* <i>gender gap</i>	Coficiente (sigf.) Coficiente (sigf.)	1,719 (0,000) -1,282 (0,035)	2,276 (0,000) 0,435 (0,596)

Fuente: elaboración propia.

De ambas cuestiones cabría concluir, pues, que los mecanismos innovadores de base individual, como es el caso de los Presupuestos Participativos, reducen tanto el efecto doble llamada, como el tradicional *gender gap*. Por tanto, tienen mejores rendimientos netos en cuanto a su capacidad

movilizadora de generar nuevos participantes, que los mecanismos tradicionales de base asociativa como los Consejos de Distrito. Más específicamente, los primeros reducen las barreras de entrada que suponen la escasa presencia del asociacionismo de mujeres en el tejido asociativo municipal y el lugar que éstas suelen ocupar en las asociaciones que no son de mujeres. Esta presencia diferencial en el mundo asociativo se traduce en diferentes probabilidades de presencia -de participación- en mecanismos basados en diseños institucionales de base asociativa. En cambio, los de base individual, aunque deban enfrentar todavía el efecto de la doble llamada asociativa, al menos no imponen costes derivados de la probabilidad de la presencia asociativa entre las mujeres.

Lo anterior supone que la mejora en el rendimiento participativo de la oferta de oportunidades de participación que realizan los municipios pasa, al menos, por atender su diseño institucional. Este no es indiferente respecto al público que logra movilizar, y no sólo por el efecto directo que supone la participación asociativa previa, sino porque así reproduce -o puede limitar- las desigualdades que existen en ese mismo fenómeno participativo. Depende de la opción adoptada respecto al diseño institucional de la oferta de oportunidades de participación que realizan los municipios a través de diferentes mecanismos participativos. Sin duda, otras mejoras en su rendimiento escapan de su diseño y tienen que ver con estrategias para equilibrar la presencia pública y participativa de colectivos que tradicionalmente están alejados de la política, como es el caso de las mujeres.

De manera más general, de los resultados presentados se deriva que la acción pública, mediante la oferta de oportunidades de participación, puede modificar ciertas tendencias en las desigualdades participativas entre grupos y, en especial, la que aquí se ha considerado: entre géneros. La política pública de participación, que implica la existencia de ciertos mecanismos participativos, supone, pues, un factor relevante a la hora de explicar o, desde una perspectiva aplicada, modificar las pautas e intensidad con la que varones y mujeres se acercan a la política local. Más simplemente, la oferta de oportunidades de participación puede erosionar el tradicional *gender gap* participativo, sobre todo si se orienta por diseños institucionales que neutralicen el efecto desigual de las formas participativas tradicionales.

Evidentemente, aquí tan solo se ha analizado un elemento del diseño institucional de los mecanismos de participación respecto a un grupo específico (las mujeres), y en dos municipios concretos. El análisis debería avanzar considerando otros elementos del diseño u otros grupos (por ejemplo, la población joven). Esto es, pueden realizarse otras indagaciones respecto a distintos grupos o sectores, y otros aspectos del diseño institucional de los mecanismos participativos, que sin duda ayudarían a profundizar en los argumentos y análisis aquí planteados, pero también pueden dar cuenta de efectos demostrativos para orientar el diseño de estos en aras a mejorar sus rendimientos netos.

Notas

¹ Cabe señalar que, en buena medida, el aumento progresivo del número de asociaciones de mujeres en España está íntimamente relacionado con el apoyo que al respecto realizan los organismos de género (Instituto de la Mujer), que han promovido la reducción del *gender gap* en este ámbito específico de la participación de las mujeres, a lo que ha solido denominarse “institucionalización del movimiento feminista” (Ruiz, 2009).

² El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es un organismo público que tiene como objetivo principal el estudio de la sociedad española, labor que viene desarrollando desde 1976. Lleva a cabo esta tarea fundamentalmente a través de la realización de encuestas en las que se pregunta a la gente su opinión sobre temas diversos de la actualidad socioeconómica y política (sanidad, educación, inmigración, entre otros).

³ Para mayor información sobre el estudio, puede consultarse la web del Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es) o Navarro, Font y Cuesta Azofra (2009).

⁴ Córdoba es capital de provincia, con unos 300 mil habitantes. Getafe es una ciudad del área metropolitana de Madrid, con unos 160 mil habitantes. La composición, estructura y funcionamiento de los dos mecanismos pueden consultarse en sus respectivas páginas web institucionales (www.ayuncordona.es y www.getafe.es).

⁵ Indudablemente, la pertenencia influye en la toma de contacto asociativa. La relación entre ambas variables es positiva y significativa ($\chi^2=31,917$, sigf.=0,000).

⁶ Se han realizado los mismos análisis que se presentan a continuación considerando la variable ‘pertenencia asociativa’ a cualquier tipo de asociación; los resultados son similares a los que se muestran. Pero en los cruces concretos, la variable de contacto asociativo tiene más casos, lo que hace más robustos los análisis. No se han realizado análisis por tipos de asociaciones pues no hay casos suficientes para realizar los cruces y efectos interactivos.

⁷ Todas las variables han sido estandarizadas en escalas (0,1).

⁸ La tabla completa se puede consultar en el Anexo.

Bibliografía

- Andrew, Caroline (1995), “Getting Women’s Issues on the Municipal Agenda: Violence against Women”, en *Gender in Urban Research*, J. A. Garber y R. S. Turner (eds.), Thousand Oaks, Sage.
- Astelarra, Judith (comp.) (1990), *Participación política de las mujeres*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bourdieu, Pierre (1988), *La distinción*, Madrid, Taurus.
- Burns, Nancy y Schumaker, Paul (1987), “Gender Differences in Attitudes about the Role of Local Government”, en *Social Science Quarterly*, Vol. 68 N° 1, Malden, pp. 138-147.
- Carvalho, Maria do Carmo; Texeira, Ana Claudia; Antonini, Luciana; y Magalhães, Inês (2002), “Orçamento participativo en municipios paulistas (1997-2000)”, São Paulo, Instituto Pólis (Cuadernos Pólis; N° 5).
- Elizondo, Arantxa (1997), “Comportamiento político de las mujeres: evolución y paradojas en la investigación”, en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Ferrer, Mariona y Fraile, Marta (2006), “Exploring the Social Determinants of Political Consumerism in Western Europe”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Working Paper; N° 57).
- Ferrer, Mariona; Medina, Lucía; y Torcal, Mariano (2006), “La participación política: factores explicativos”, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, José R. Montero, Joan Font y Mariano Torcal (coords.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, Joan y Galais, Carolina (2011), “The Qualities of Local Participation: the Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organiser”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35 N° 4, Malden.
- Galais, Carolina; Navarro, Clemente J.; y Font, Joan (2011), “La calidad de las experiencias participativas”, en *Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los municipios andaluces*, Joan Font (coord.), Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Ganuzá Fernández, Ernesto y Álvarez, Carlos (coords.) (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Icaria.
- García-Mainar, Inmaculada y Marcuello, Carmen (2007), “Members, Volunteers, and Donors in Nonprofit Organizations in Spain”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 36 N° 1, Thousand Oaks, pp. 100-120.

- Herd, Pamela y Harrington, Madonna (2002), "Care Work: Invisible Civic Involvement", en *Gender and Society*, Vol. 16 N° 5, Kingston, pp. 665-688.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa (2004), *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald; Norris, Pippa; y Welzel, C. (2003), "Gender Equality and Democracy", en *Comparative Sociology*, Vol. 1 Nos. 3-4, Leiden, pp. 321-346.
- Lovenduski, Joni y Randall, Vicky (1993), *Contemporary Feminist Politics: Women and Power in Britain*, Oxford, Oxford University Press.
- Lowndes, Vivien (2004), "Getting on or Getting by? Women, Social Capital and Political Participation", en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 6 N° 1, Oxford, pp. 45-64.
- Molyneux, Maxine (1985), "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua", en *Feminist Studies*, Vol. 11 N° 2, College Park, pp. 227-254.
- Morales, Laura (1999), "Political Participation: Exploring the Gender Gap in Spain", en *South European Society and Politics*, Vol. 4 N° 2, London, pp. 223-247.
- Mota, Fabiola (1999), "La realidad asociativa en España", en *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Joan Subirats (ed.), Madrid, Fundación Encuentro; Fundación Caja Madrid; Fundación ONCE.
- Murillo de la Vega, S. (2003), *Ciudadanía activa: asociacionismo de mujeres*, Madrid, Comunidad de Madrid. Consejo de la Mujer.
- Navarro, Clemente J. (2000), "El sesgo participativo: introducción a la teoría empírica de la democracia participativa", en *Papers: Revista de Sociología*, N° 61, Barcelona, pp. 11-37.
- _____ (2003), *Democracia asociativa y oportunismo político*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- _____ (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas, pp. 81-102.
- _____ (2011), *Comunidades locales y participación política en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Navarro, Clemente J. y Font, Joan (2010), "The Biased Inclusiveness of Local Democratic Innovations: Vehicles or Obstacles for Political Equality?", en *Democratic Innovations*, Brigitte Geissel (ed.), London, Routledge, European Consortium for Political Research.
- Navarro, Clemente J.; Font, Joan; y Cuesta Azofra, María (2009), *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Navarro, Clemente J. y Rodríguez, María J. (2009), "Ámbito local y dimensión socio-política de género", documento presentado en el XXI World Congress of Political Science, organizado por la International Political Science Association, Santiago, Chile, 12 al 16 julio.
- Norris, Pippa (1997), "Implicaciones de las diferencias de género en el comportamiento electoral", en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Oliver, J. Eric (2001), *Democracy in Suburbia*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodríguez, María J.; Navarro, Clemente J.; y Mateos, Cristina (2011), "La evaluación de los mecanismos de participación a través de sus rendimientos: el caso de la feminización de los presupuestos participativos de Sevilla", en *Revista Internacional de Organizaciones*, Tarragona (por publicar).
- Ruiz, Sonia (2009), "Sombra aquí y sombra allá: relaciones y avatares entre el movimiento de mujeres y las instituciones", en *Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local: ciutats i*

- personas*, María de la Fuente y María Freixanet (coords.), Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- San José, Begoña (2005), “Asociaciones de mujeres y democracia participativa en España, hoy”, en *Mujeres: ciudadanas. La identidad de género en la construcción de la nueva ciudadanía*, VV. AA., Córdoba, Instituto de Estudios Transnacionales (Los Libros del INET; N° 7).
- Schlozman, Kay L.; Burns, Nancy; Verba, Sidney; y Donahue, Jesse (1995), “Gender and Citizen Participation: Is There a Different Voice?”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 39 N° 2, Bloomington, pp. 267-293.
- Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas, pp. 63-92.
- Stolle, Dietlind y Micheletti, Michele (2003), “The Gender Gap Reversed: Political Consumerism as a Women-Friendly Form of Civic and Political Engagement”, paper presented at the Gender and Social Capital Conference, University of Manitoba. St. John’s College, Winnipeg, May 2-3.
- Uriarte, Edurne (1997a), “Pautas de cultura política y participación en España”, en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- _____ (1997b), “Estudios de mujeres y política en España”, en *Mujeres en política: análisis y práctica*, Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), Barcelona, Ariel.
- Valiente, Celia (1994), “El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”, Madrid, Fundación Juan March (Serie Estudio; N° 58).
- _____ (1999), “Feminismo de Estado en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 13-14, Madrid, pp. 173-189.
- _____ (2005), “La efectividad de los organismos de igualdad: el estado de la cuestión en el ámbito internacional”, en *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local: ciutats i persones*, María de la Fuente (dir.), Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Vázquez, Rafael (2010), *Compromiso cívico y democracia: los efectos democráticos del asociacionismo sociopolítico en España*, Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Verba, Sidney; Schlozman, Kay L.; y Brady, Henry E. (1997), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Democracy*, Cambridge, Harvard University Press.

Anexo

Encuesta CIS2661 (ficha técnica)

Ámbito: nacional. Municipios de entre 100.001 y 400.000 habitantes.

Universo: población española de ambos sexos de 18 y más años.

Tamaño muestra: 3994. Distribuidas de la forma siguiente: Albacete (499), Vitoria (500), Mataró (497), Córdoba (501), Getafe (503), resto de ciudades (1.494). Se aplican las ponderaciones pertinentes para análisis conjunto de la muestra.

Procedimiento muestreo: polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de unidades primarias de muestreo (municipios) y las unidades secundarias (secciones) con probabilidad proporcional a su tamaño, y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad. Entrevista personal en los domicilios.

Error muestral: con nivel de confianza 95,5% (dos sigmas) y P=Q, 1,5% para muestra conjunta, y 4,47% para municipios sobre-representados.

Fecha realización: 9 de noviembre a 4 de diciembre de 2006.

Tabla 2. bis
Los rendimientos de los mecanismos de participación: *gender gap* y contacto asociativo según tipos de mecanismos (tabla completa)

Mecanismo participativo	Género		Participo en mecanismo		Total (%)	n	Chi ² Valor	Sigf.	
			No (%)	Sí (%)					
Consejo Distrito	Varones	Contacto asociativo	No	97,3	2,7	100	412	111,316	0,000
			Sí	59,4	40,6	100	64		
	Mujeres	Contacto asociativo	No	96,9	3,1	100	450	34,035	0,000
			Sí	79,4	20,6	100	63		
Presupuestos Participativos	Varones	Contacto asociativo	No	98,8	1,2	100	413	21,003	0,000
			Sí	88,9	11,1	100	63		
	Mujeres	Contacto asociativo	No	98,7	1,3	100	452	45,935	0,000
			Sí	82,3	17,7	100	62		

Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática*

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

Sin negar la importancia del carácter político del Estado, que se traduce en la existencia de gobiernos centralizados, burocráticos y unidireccionales, es importante que en la óptica del poder público, que se nutre no sólo de la constitucionalidad y la legalidad, existan formas de regulación de la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes. Para ello es necesario que las agencias gubernamentales diseñen reglas institucionales, procesos y programas que estimulen la colaboración de la sociedad para aprovechar la capacidad instalada de esta en favor de la atención y solución de los problemas públicos.

En la medida que el poder público también sea entendido como un poder de los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se alimentará de valores democráticos, los cuales se condensarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable. Se llega, así, a uno de los puntos más sensibles de la vida colectiva relacionado con el tema de la dirección por consenso de la sociedad. Ello implica que el espacio público tiene vigor cuando la acción pública se institucionaliza en formas de cooperación y corresponsabilidad que incentivan las capacidades colectivas integradas por individuos y grupos organizados, y por autoridades que convocan y coordinan las iniciativas y los recursos existentes. La dirección por consenso, entendida como dirección pública, significa que las libertades y la acción pública logran debilitar las prácticas del centralismo que otrora las limitaban, cuando no había contrapesos efectivos a la intervención no justificada del Estado en la sociedad y la economía. Al reivindicarse la categoría de poder público, la focalización en la gobernanza y las políticas públicas tiene mayor relevancia porque significa que el espacio de lo público se desestatiza, con lo cual la organización de los ciudadanos da lugar a formas de cooperación sin tutela estatal, destacando, así, la autonomía y la capacidad de gestión que se originan en las organizaciones de la propia sociedad civil.

El objetivo de este trabajo consiste en señalar que el vínculo funcional entre gobernanza y políticas públicas es una fórmula institucional que favorece el tratamiento de la dirección por consenso, tomando en cuenta el vigor de la sociedad y la regulación que ejercen los gobiernos. Para este fin, es relevante puntualizar que la dirección por consenso de la sociedad se inscribe en la categoría “modo de gobernar”, no en la de “forma de gobierno”. Modo de gobernar alude a las habilidades, pericias y destrezas directivas para incorporar los aportes de la sociedad en la definición e implementación de metas colectivas. En consecuencia, es un asunto de capacidades a construir y criterios a aplicar para operacionalizar las reglas de convivencia que favorezcan la visión del gobierno de lo público.

El documento se ordena de la manera siguiente: 1) declive estadocéntrico; 2) el renacimiento del espacio público en las políticas; 3) hacia la gobernanza democrática; 4) gobernanza funcional; 5) vigor de la acción pública; 6) economía de mercado; 7) arreglos institucionales; 8) gobierno de lo público; y 9) conclusiones.

Declive estadocéntrico

A partir de los años setenta del siglo pasado, los Estados intervencionistas ingresan en una crisis relacionada con el agotamiento de la gestión burocrática, la cual se había convertido en el referente más conspicuo de su desempeño institucional y de la presencia gubernamental en la sociedad a partir de lo que debían hacer, no tanto de lo que podían hacer (Drucker, 1992: 95). Cuando emergen y recrudecen los problemas de insolvencia fiscal que dañan la acción del gobierno -colapso de las políticas intervencionistas en la producción y distribución de los beneficios-, la relación del Estado con la sociedad y la economía ya no es favorable, dado que los excedentes producidos habían sido “mal”

* Recibido: 17-10-2010. Aceptado: 02-06-2011.

administrados, situación que provoca reacciones de inconformidad y protestas por parte de los ciudadanos tanto en el mundo desarrollado como en los países emergentes. Las burocracias públicas (Arellano, 2010: 81) habían obtenido ventajas económicas y políticas debido a su injerencia en la selección, el diseño y la ejecución de las políticas públicas, sin que fueran supervisadas mediante prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

La maximización de los beneficios económicos se hace efectiva mediante la administración de los presupuestos públicos, y los de carácter político, mediante el modo de participar e influir en las decisiones públicas. Esta situación conduce a que el curso de las políticas del Estado se lleve a cabo bajo criterios de relación política fincada en el trato corporativo y en la obtención de ventajas que permiten acendrar su posición de poder en las estructuras institucionales.

La influencia de los cuerpos burocráticos caracteriza en lo fundamental a los Estados intervencionistas, dado que allí están los expertos en las tareas de planeación, programación, control y evaluación, las que desarrollan sobre la base de producir, distribuir y utilizar información fundamental para la toma de las decisiones colectivas, sin valorar que ciertas actividades públicas no debían estar a su cargo (Drucker, 1992: 101).

La ventaja que tienen para producir y recrear asimetrías de la información le confiere a los cuerpos burocráticos ventajas frente a los dirigentes políticos, a quienes influyen con sus propuestas y logros. La intervención amplia del Estado en la sociedad es producto del modo burocrático de administración, el cual se sustenta en el binomio producción-distribución de beneficios a cargo de las agencias administrativas y gubernamentales.

El peso decisional de las burocracias, en este sentido, es determinante en la estructuración de las políticas gubernamentales a través de las cuales se interviene en la sociedad y la economía. De este modo, lo relacionado con el empleo, el consumo, la seguridad social, las jubilaciones, los retiros del servicio público y las prestaciones económicas se multiplican en escala creciente hasta generar el arquetipo del Estado del bienestar. El prototipo de este Estado es fundamentalmente administrativo y burocrático, lo cual significa que funge como el centro del quehacer institucional y que los mercados, las organizaciones de la sociedad, los ciudadanos y los agentes del mercado no tendrían la oportunidad de incidir activamente en la articulación de las metas colectivas. La capacidad de maniobra de los políticos y las burocracias es mayor a la de la sociedad civil y el mercado y, por tal motivo, tanto la inversión como los presupuestos y el gasto público son las palancas que permiten movilizar a los Estados como agentes protagónicos de la vida colectiva.

Este hecho se reproduce desde 1945 a 1975, tiempo en el cual el Estado de bienestar vive su mejor momento, y con él, el poderío de las burocracias es vigoroso en el diseño e implementación de políticas de corte más intervencionista, no tanto regulador. En los años ochenta, la crisis de la gestión burocrática del Estado de bienestar provoca la necesidad de replantear su actividad y las políticas aplicadas, con el fin de reanimar la sociedad civil y las economías en la perspectiva de los mercados, la competitividad y la productividad. El Estado de bienestar agota su eficacia, y con ello, una forma de intervención que desprestigia a los cuerpos burocráticos como representantes de los intereses públicos y como únicos responsables de la dirección del propio Estado. Con el auge de la globalización, entendida como un sistema de intercambios abiertos, innovación tecnológica, flujo acelerado de capitales, mercancías, servicios, información y personas (Prats, 2005: 23-24), la cohesión -distribución de beneficios y prácticas solidarias- que producen los Estados de bienestar se modifica para dar paso a procesos de devolución, descentralización, gestión y regulación que encaucen la nueva dinámica de la sociedad, la competencia, la ciudadanía, el mercado, el bienestar y la seguridad planetaria, teniendo como referente ineludible, la dinámica creciente y diversificada del espacio público.

Renacimiento del espacio público en las políticas

Una consecuencia del estatismo sin límites definidos es que el declive de su eficacia no sólo se explica por su inoperancia, sino por el reclamo de la sociedad y los ciudadanos, al no tener la oportunidad de

participar en el quehacer público en los espacios de convivencia. El principal cuestionamiento de la sociedad hacia la administración burocrática del Estado de bienestar consiste en que el espacio público no es privativo ni monopolio de una esfera de poder. Es un espacio de comunicación, interacción y expresión (Rabonikof, 2004: 166), fruto del vigor de la diversidad y la pluralidad que caracterizan la sociedad civil contemporánea. El espacio público es un lugar accesible, compartido e incluyente, por lo cual ninguna instancia de decisiones puede apropiarse de él. Con la crisis de los Estados intervencionistas, el espacio público es invocado y reclamado desde la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles para luchar por relaciones horizontales del poder y por un lugar que es el hogar de los ciudadanos. El espacio público condensa la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales en la definición de los problemas y soluciones públicas, lo cual obliga a modificar el patrón de la conducción social con el auxilio de las políticas públicas.

En este sentido, las políticas públicas aluden a situaciones que combinan: la oferta y los resultados de gobierno; la acción y la no acción de éste valorando condiciones, actores, tiempos, demandas y presiones públicas; las decisiones y las acciones que se rehacen de manera continua tomando en cuenta el juego de intereses, la opinión pública, los valores en competencia, las demandas y la sinergia de los actores sociales y políticos; la intencionalidad para planificar e implementar estrategias; la combinación de ámbitos, responsables, órdenes, legislación, oficinas, participación, corresponsabilidad, recursos, personal directivo y operativo; y las visiones de corto, mediano y largo plazo para cumplir objetivos y metas que tendrán impacto diferenciado en el espacio público. La aplicación de las políticas públicas incentiva la cooperación entre los actores de la sociedad, desactiva tensiones, regula problemas y define soluciones focalizadas para evitar la alteración violenta de la correlación de fuerzas. Por tanto, la política es una práctica social (Garza, 2009: 56) que se estructura en cursos de acción que responden a la complejidad de la acción colectiva. No menos importante en cuanto a la concepción de las políticas públicas en relación con el espacio público son los discursos que los diversos actores esgrimen para fundamentar su sentido, alcance y necesidad como una forma de respuesta que se ha de construir e institucionalizar. En este sentido, la percepción del problema y las propuestas que se elaboran desde distintos foros en la sociedad, dan paso a procesos de comunicación y argumentación que se utilizan para llegar a etapas de aceptación pública. El modo en que se inserta la política en la deliberación social, con el concurso de actores y valores propios, refleja que el espacio público es la fuente de origen que plantea, con diversas estrategias de persuasión, la importancia de que ciertos problemas sociales ingresen a la agenda gubernamental. Así, necesitan justificación y legitimación a través de planteamientos discursivos que influyen en su definición y en el diseño de las soluciones operativas. Las políticas no son en sí soluciones técnicas ni racionales, sino la suma de argumentos, discursos, deliberación, persuasión y convencimiento que dan vida a procesos y contenidos institucionales.

Por tanto, el espacio público se nutre de la energía individual y colectiva de la sociedad civil, motivo por el cual no es zona infranqueable para los ciudadanos, sino referente fundamental para construir los procesos de gobierno desde la óptica de las políticas públicas. El renacimiento del espacio público se inicia con el reclamo de las libertades políticas y económicas que otrora fueron limitadas por las políticas intervencionistas a cargo de oficinas administrativas y burocráticas. Con un espacio público activo, las políticas se ciñen a plantear el derecho a la participación en los asuntos públicos, así como en la elaboración y el cumplimiento de las políticas públicas por parte de grupos organizados de la sociedad. Es el caso de las políticas económicas liberales que se invocan para la producción de los bienes y servicios, dado que en su contenido también pueden intervenir los agentes del mercado para dar mayor funcionalidad a las actividades comerciales, industriales y de servicios.

La invocación de las libertades civiles y políticas en el marco de la democracia contemporánea, refleja que la amplia y diversificada intervención del Estado en la economía inhibe las oportunidades para que la sociedad y sus agentes intervengan en la producción y distribución de los servicios. El espacio público, en este sentido, se convierte en centro de presión para iniciar la desestatización de la

sociedad. Para ello, en un reacomodo de los vínculos de la sociedad y el Estado, lo público de la sociedad se empieza a depurar de lo administrativo improductivo con la adopción de las políticas de apertura, desregulación, liberalización y privatización que, como tipo de cambio institucional, contribuyen a redefinir la relación entre la sociedad, el Estado y el mercado. Estas políticas son el medio para disminuir la presencia del Estado en la sociedad y la economía, y dan paso a un conjunto de cambios institucionales que se orientan a reivindicar lo público de la sociedad, sobre lo burocrático del Estado.

Lo público, de esta forma, aparece como centro de referencia para todos y como un espacio activo de participación e intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las agendas que se relacionan con los problemas colectivos. Se empieza a asumir, así, que a los Estados les corresponde la producción de bienes públicos como la justicia, la seguridad nacional, la defensa de la sociedad, el orden jurídico, así como la administración de las externalidades positivas y las negativas, que es fundamental para que los daños provocados por los mercados no desfavorezcan las ventajas públicas.

Con ello se dibuja el perfil de un Estado más regulador, que es consecuente con las nuevas dinámicas del espacio público. Éste es ahora más decidido para luchar por la atención y solución de los problemas públicos, lo cual indica que el propio Estado es más público en la medida que la sociedad organizada se asocia con él en términos de una mayor corresponsabilidad para generar resultados sumando capacidades, recursos, información y tecnología. Se acerca, de este modo, el fin de la gobernanza con un Estado protagónico y emerge la gobernanza democrática, en la cual la correlación de fuerzas y los nuevos equilibrios de poder reclaman espacios en la gestión de las políticas públicas. En la lógica del Estado regulador, el perfil del gobierno es más coordinador, emprendedor y facilitador, y estimula a los agentes de la sociedad para desenvolverse más con base en un desempeño de autoorganización y cooperación que de imposición y verticalidad (Bourgon, 2010: 18).

Hacia la gobernanza democrática

Una lección de la crisis del intervencionismo estatal es que la vida moderna no progresa cuando la capacidad instalada de la sociedad y el Estado es aprovechada sólo con pragmatismo y eficacia, dejando de lado los valores y las formas de cooperación sustentados en lo social y lo público. Los Estados son sistemas de organización, gestión y ejecución que deben aprovecharse con inteligencia para que los recursos escasos sean utilizados con sentido estratégico.

El Estado es y continuará siendo la organización más importante de la vida comunitaria porque es el responsable del interés colectivo (Bourgon, 2010: 19) y en él descansan los poderes compulsivos, preventivos y correctivos que permiten asegurar la regularidad que la sociedad necesita para su progreso y desarrollo. Para este perfil de tareas es fundamental que el Estado garantice las libertades y la autonomía de las personas, reduzca los costos de transacción, asegure la vigencia de las normas domésticas, regule los intercambios y establezca reglas claras para vigilar las relaciones en el ámbito internacional (Villoria, 2005: 93), cuidando que las políticas de seguridad sean entendidas como un bien colectivo (Bodemer, 2005: 219) con el fin de evitar que el miedo de las personas a las amenazas y riesgos afecten la vida productiva. Por eso, no debe entenderse en el cúmulo de compromisos que debe cumplir, sino en aquellos que realmente puede asumir con eficacia y responsabilidad.

En un esquema de nueva gobernanza, el espacio público tiene una identidad organizativa y funcional, lo cual permite aprovechar su capacidad instalada para dar paso a la coproducción de políticas públicas (Cunill, 2004: 66). La nueva gobernanza, entendida como un conjunto de arreglos institucionales (Longo, 2010: 78), tiene como punto de partida el hecho de que las organizaciones de la sociedad son autónomas frente a los organismos gubernamentales, y el arte de la política consistiría en aprovechar recursos y capacidades de un lado y de otro para generar externalidades positivas, es decir, beneficios que lleguen a la mayor extensión de la vida pública.

En la perspectiva de la nueva gobernanza, el Estado no hace todo (Longo, 2010: 81), sino que se ocupa de los asuntos estratégicos -atención a los pobres, derechos de propiedad, educación, incentivos a la cooperación social, libertades, orden, justicia, medio ambiente, regulación financiera, seguridad, salud- a fin de potenciar el desempeño de la economía y la vida social. En la nueva gobernanza, el punto cardinal es que lo público de la sociedad y lo público del Estado convergen en la definición activa de las metas colectivas del gobierno, en la articulación de los intereses, en la implementación de las políticas por grupos de la sociedad con una eficaz regulación gubernamental, y en el respeto por los ámbitos de la gestión funcional. No caben políticas tutelares ni verticales que respondan a la cultura de los Estados depredadores y los liderazgos caudillistas, sino que se opta por la coordinación y la cooperación de los agentes de la sociedad y las agencias del Estado para cumplir con los objetivos y metas de las políticas públicas.

Se plantea, así, un esquema de cooperación pública que se finca más en la deliberación y en los arreglos institucionales. Se instaure con ello un gobierno de incentivos y coordinación que responda más a la institucionalidad de un Estado regulador, lo cual significa que la atención y solución de los problemas públicos tiene múltiples opciones, no sólo las definidas por las oficinas burocráticas. Éstas cumplen un mejor papel cuando lo público de la sociedad absorbe algunos compromisos que demandan capacidades y recursos que permiten aprovecharse para aligerar la presión sobre la gestión y los recursos públicos a cargo de los Estados.

Gobernanza funcional

Desde la perspectiva de la democracia como un sistema que atiende, procesa y soluciona problemas con apego al respeto, la inclusión y la cooperación, la gobernanza renovada, entendida como gobernanza democrática, define el papel que le corresponde a las instituciones de gobierno en la estructuración y el funcionamiento de la vida colectiva. Esto significa que las tareas de gobierno apuntan hacia un papel de coordinador, de facilitador y de agente proactivo para desarrollar la sociedad bajo una visión que reúna mercados, redes y organizaciones, y la colaboración de los particulares en la agenda pública. La funcionalidad de la gobernanza consiste en que las organizaciones de la sociedad cumplan con responsabilidades sociales y económicas que permitan asegurar la producción de bienes y servicios, tanto para fines del intercambio económico como para la satisfacción de los usuarios que los demandan.

En este caso, políticas como la privatización, la concesión y la subcontratación son medios que se enlazan con un nuevo impulso a la actividad productiva, lo cual implica el tránsito de una economía de Estado a una economía pública. En ésta, los derechos de propiedad se protegen con normas escritas, procedimientos efectivos, legislación imparcial, autoridades responsables y seguridad jurídica, aspectos que se consideran básicos para fortalecer la gobernanza como un sistema de garantías públicas (Longo, 2010: 86). La intervención y la colaboración de organismos de la sociedad en tareas de mercado, abre la oportunidad para que los agentes productivos tengan margen de maniobra para producir los bienes colectivos que necesitan las personas, las familias y las organizaciones de la sociedad.

No menos importante es que en la atención de los asuntos no mercantiles, relacionados con las tareas solidarias, comunitarias y cívicas, se reconozca que la corresponsabilidad es la nueva faceta de la vida pública. La producción de valor público es ahora más intensa y evidente dado que el comportamiento horizontal de la sociedad civil refleja una diversidad de actores y organismos que tienen interés en intervenir en la producción y ejecución de las políticas públicas (Hintze, 2008: 135). Temas relacionados con la calidad de vida, la cultura emprendedora, la iniciativa individual con responsabilidad social, y las capacidades de la sociedad con fines públicos, indican la transformación de las condiciones de vida que está desarrollando la sociedad contemporánea con el apoyo de sistemas institucionales productivos (Hintze, 2008: 139).

Por tanto, el rol del gobierno en la producción de bienes y servicios disminuye para centrarse cada vez más en asuntos estratégicos que se relacionan con las condiciones de seguridad y

productividad que debe fomentar mediante estímulos fiscales, la reglamentación, la creación de bienes públicos, la coordinación de políticas y el otorgamiento de becas. El rol del gobierno coordinador responde a los imperativos de una sociedad que, sobre la base de lo asociado, los mercados, las redes y la corresponsabilidad, genera formas de valor público que potencian su capacidad de operación.

El valor público tiene elementos tangibles y no tangibles. Lo tangible es la cuantía de bienes y servicios que se produce con los agentes productivos y el mercado, lo que involucra costos, capital, producción y distribución. Los no tangibles se refieren a la legalidad, la corresponsabilidad, la colaboración y la cooperación que hacen posible entender al gobierno en un papel de bisagra. Estos valores que se acreditan en lo público no se miden en términos del sistema de precios o el valor monetario de los bienes y las mercancías, sino que forman parte de los activos que, en la modalidad de capital institucional, aumentan la capacidad de respuesta pública.

La preocupación de las sociedades también comprende la agenda de temas sensibles como la desnutrición, la exclusión, la explotación infantil, la provisión de servicios públicos, los derechos de las minorías, el cuidado del medio ambiente, la deforestación, con lo cual multiplica su radio de colaboración con la autoridad constituida, sin perder su identidad e iniciativas.

Por tanto, la gobernanza contemporánea se caracteriza por: 1) la articulación de relaciones de interdependencia, autonomía, asociación y corresponsabilidad; 2) la variedad de relaciones inter organizacionales; 3) la existencia de redes cívicas, mercantiles y solidarias con fines de agenda pública; 4) la participación de ciudadanos organizados en las responsabilidades públicas, interactuando con las instituciones gubernamentales; y 5) la construcción de una dirección social y pública en la cual no hay un papel predominante del gobierno con fines de control y verticalidad, sino de centralidad funcional, es decir, de centro coordinador de los esfuerzos públicos.

Vigor de la acción pública

Con la funcionalidad de la gobernanza democrática la sociedad civil se convierte en un centro fundamental para entender la gobernanza. La distribución del poder se ha realizado teniendo como proclama no más Estado en sí, sino mejor Estado a partir de procesos de calidad reguladora, certidumbre institucional y responsabilidad, atendiendo los valores de la constitucionalidad, la legalidad y la reglamentación, que orientan la elección de las políticas públicas. La distribución del poder con el enfoque contemporáneo de la gobernanza, indica que los cambios en la vida de los Estados se caracterizan no sólo a partir de definir su rol en las actividades públicas, sino en mejorar su operación de gobierno, con el fin de no incurrir en desequilibrios que alteren la coexistencia de lo privado, lo público y lo social.

En este sentido, la categoría acción pública es una forma de aludir a los nuevos comportamientos organizados de la sociedad civil valorada en términos factuales, es decir, a partir de la organización, la participación y la colaboración efectiva de los ciudadanos en el modo de concebir, definir e intervenir en las políticas públicas (Thoenig, 1997: 28). La acción pública responde al esquema de la gobernanza democrática, dado que su comportamiento se enlaza con las capacidades estructuradas que se forman en la sociedad y que es factible institucionalizar con fines de agenda de gobierno.

La importancia de la acción pública consiste en que destaca cómo la sociedad civil contemporánea se integra por diversos centros de acción organizada, que contribuyen de manera diversa y plural a identificar los comportamientos públicos desde la esfera del poder. La visión de la masa, el anonimato y la homogeneidad social y política, que es propia del historicismo, es superada con la caracterización de lo individual, lo asociado y lo integrado a partir de tipos de organización que aportan recursos e información para mejorar el desempeño en la vida pública. La acción pública se alimenta de lo individual, lo asociado, lo comunitario y lo organizado en tipos de instituciones que tienen perfil propio, identidad valorativa, capacidades acreditadas e intencionalidad, para que a través de las relaciones volitivas, intervengan en la atención directa de los problemas comunes.

La aportación de la acción pública a la gobernanza democrática consiste en que alude al comportamiento de personas y organizaciones con interés en participar y colaborar en la definición de la agenda de los gobiernos. Si lo público caracteriza a la sociedad por su composición y variedad, la acción pública es el modo en que lo diverso se articula para incursionar en lo público, pero con el fin de asumir una responsabilidad activa que permita evitar áreas de colapso, suministrar apoyos, aportar recursos, revertir carencias y restituir la regularidad de la vida en común. La acción también alude a que el gobierno no actúa sólo en la vida asociada, sino que se desenvuelve en medio de interlocutores, presiones, organizaciones y demandas en competencia (Thoenig, 1997: 28).

Economía de mercado

Un aspecto básico en el desarrollo de la sociedad civil contemporánea se relaciona con el papel que juega en su conjunto la economía de mercado. Ésta es entendida como una de las modalidades de la acción pública, ya que en ella interactúan actores gubernamentales y organizaciones de la propia sociedad para potenciar la formación de capacidades que permitan multiplicar el capital, mejorar la calidad de los bienes y servicios, así como aumentar el desempeño de los agentes productivos mediante la regulación de la autoridad pública. Por tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la economía de mercado es el ámbito en el cual se organizan, producen y distribuyen los bienes y servicios que se necesitan para satisfacer las necesidades de las personas, los ciudadanos y las organizaciones. La libertad de comercio, la libertad de industria y la libertad de trabajo garantizan que el intercambio mercantil se efectúe con base en la certidumbre, la cual se acredita con la vigencia del Estado de derecho (Hayek, 1993: 103-120).

En un esquema de gobernanza democrática, la economía de mercado es un eje multifuncional y un activo de instituciones que estimulan la generación del capital, la riqueza, el trabajo y la distribución de los beneficios que contribuyen a la mejor satisfacción de las necesidades materiales y sociales. Ello lo hace con el concurso de reglas institucionales que moldean la conducta de los agentes productivos, promueven la generación de incentivos, la regulación de las interacciones y el procesamiento de los problemas complejos con actores, sistemas, procedimientos, agendas, recursos, decisiones y acciones que favorecen la certidumbre social, política y económica (North, 1993: 41). De igual forma, los agentes productivos tienen la ventaja de intervenir en la agenda económica de la sociedad al asumir tareas que no pierden su carácter público porque son reguladas y vigiladas por la autoridad en nombre del interés colectivo, como la privatización, la concesión de los servicios públicos, las franquicias y el *outsourcing*. Se estimula, con ello, el funcionamiento de los servicios bancarios, comerciales, financieros, industriales y tecnológicos que, en escala importante, se localizan en la base económica de la sociedad civil. Estos servicios son el punto de apoyo para formar el capital y asegurar su distribución en los diferentes procesos del intercambio económico. Lo relevante en este aspecto, es que en la sociedad hay organizaciones, grupos y asociaciones interesadas en asumir tareas públicas que se relacionan con la producción y distribución de bienes y servicios.

La importancia de la economía de mercado es que se desarrolla con base en la funcionalidad de las instituciones -reglas del juego- (North, 1993: 15), que garantizan la vigencia de las libertades civiles, la competencia y la innovación, lo cual aumenta su capacidad para que los agentes productivos tengan mejores elementos de respuesta en favor de la vida comunitaria. El esquema de la co-asociación, la co-inversión y la intervención directa en el intercambio mercantil, caracteriza el movimiento actual de los sistemas económicos que, inspirados en la libre competencia, la libre empresa y la actividad emprendedora, fortalecen los valores, prácticas y procesos de la propia economía de mercado. Para los Estados, el auge productivo de la sociedad se valora con la economía de mercado. Por ello la estimulan, protegen e incentivan para distribuir los recursos fiscales en actividades que demandan visión temporal de corto, mediano y largo plazo para aprovecharlos en condiciones en que la incertidumbre es factible reducirla (North, 1993: 14) y disciplinarla con medios institucionales que garantizan la interacción y el intercambio entre las personas, los grupos y las organizaciones.

Los puntos que el Estado fortalece y protege para que prospere la economía de mercado son: los derechos de propiedad, la seguridad jurídica, la disminución de los costos de transacción, los tribunales imparciales, la mejora reguladora, la transparencia, la rendición de cuentas, la disminución de la información asimétrica y las prácticas de la nueva gestión pública. Así, la economía de mercado debe entenderse en el marco de los valores democráticos y trascender los planteamientos que la ciñen a un área de procesos técnicos y neutrales regidos por la “mano invisible”. Nada más inexacto que este planteamiento, porque en el enfoque de la gobernanza contemporánea, la economía de mercado es también una institución influida por valores y prácticas que se forman en los diferentes ejes de la convivencia asociada. Las reglas de gobierno existen para definir los objetivos, alcances, incentivos y penalidades del sistema de poder que, mediante arreglos institucionales, influyen en la organización y el funcionamiento de la economía de mercado.

De este modo, la utilización de las políticas públicas en la lógica de las reglas de gobierno, permite la interacción, la colaboración, la coordinación y los incentivos que dan juego a la economía de mercado.

Arreglos institucionales de la gobernanza

Un aspecto crucial de la gobernanza democrática son los arreglos institucionales que permiten la funcionalidad y la efectividad de las metas colectivas. Los arreglos institucionales se tejen con la intervención de actores sociales, económicos y políticos, quienes tienen interés en definir el sentido y alcance de las reglas del juego. Si los arreglos institucionales tienen una óptica democrática, sirven de apoyo a la deliberación de los actores al estimular la formulación de propuestas y acuerdos, reconociendo que hay formas distintas de opinión, lo cual obliga a que en un marco de tolerancia se diriman las posturas de manera pacífica.

Si los arreglos institucionales son las reglas del juego que han de generar certidumbre para el mejor desarrollo de la gobernanza, se deben satisfacer los siguientes aspectos: 1) asociar legalidad y legitimidad de origen para acrecentar el reconocimiento a las autoridades electas; 2) definir reglas de compromiso y actuación entre los políticos y los cuadros administrativos para asegurar la profesionalización del servicio público; 3) definir y aplicar indicadores de gestión respecto a los recursos públicos asignados a obras y servicios públicos; 4) que los procesos de simplificación administrativa y mejora reguladora acerquen la sociedad a las oficinas del gobierno; 5) redefinir las actividades del Estado para institucionalizar la coproducción de la sociedad en los asuntos públicos; 6) convocar a los actores políticos y económicos para afinar la integración de las metas colectivas; 7) vigorizar la eficacia de la transparencia y la rendición de cuentas para evitar que el patrimonialismo y la ineficiencia dañen la economía pública; 8) fortalecer la consulta ciudadana, así como el referéndum y el plebiscito como formas de incorporar las preferencias y las decisiones de los ciudadanos en la agenda de los asuntos colectivos; 9) que la implementación de las políticas públicas permita aumentar el dinamismo de los grupos de la sociedad para asumir compromisos y responsabilidades públicas; y 10) incentivar la participación de organismos solidarios para que apoyen a grupos vulnerables, a fin de que se incorporen a la vida productiva.

Cuando los arreglos institucionales que son producto de la deliberación, los acuerdos y las negociaciones tienen éxito, aumenta no sólo la prosperidad colectiva, sino el grado de adhesión al orden establecido y, de ese modo, la distribución de los beneficios tiene mejores condiciones para favorecer a numerosos actores y grupos de la comunidad. Este punto es central en la construcción y el desarrollo de la gobernanza democrática, a fin de crear un ambiente de reconocimiento en favor de los valores y las prácticas de la democracia, entendida como un sistema de vida que tiene como objetivo el desarrollo de lo individual, sin dejar de lado la necesidad de ampliar la prosperidad colectiva.

La gobernanza democrática se finca en la eficacia de los arreglos institucionales, los cuales formalizan el nuevo patrón de gobierno que se necesita para que la sociedad civil tenga mejores condiciones para su desarrollo, productividad y calidad de vida. Ese patrón de gobierno implica que la

autonomía, la autogestión y la autoorganización de la sociedad son los referentes más relevantes para definir las modalidades de intervención gubernamental en los procesos sociales y públicos. No más un gobierno redentor ni magnificado, sino un gobierno con capacidad de coordinación, regulación y administración de incentivos para estimular los procesos de políticas públicas como medio de conectar a los grupos de la sociedad con las decisiones y acciones colectivas.

De igual manera, se han de diseñar reglas institucionales que estimulen la inclusión social, política y económica, para contrarrestar la reproducción de males públicos como la inseguridad, la violencia, la marginación, la prostitución infantil, las epidemias, las pandemias, la desnutrición, la disolución de los hogares, la pobreza, la insalubridad, el desempleo, el subempleo y el sida entre, otros.

La gobernanza democrática es, al mismo tiempo, una forma de enlazar y aprovechar las capacidades de la sociedad y el Estado, destacando que el patrón de gobierno más efectivo para reproducirla con mayor amplitud, es aquel que asume tareas de regulación y promoción, convocando a los demás actores para que intervengan en los arreglos que necesita la vida colectiva. Como nuevo modo de gobernar, la gobernanza destaca la naturaleza de la colaboración de los actores de la sociedad para encaminar mejor la atención de los problemas públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del espacio de lo público (Aguilar, 2006: 119).

El fortalecimiento de la dirección por consenso: un imperativo del gobierno de lo público

La complejidad de la sociedad contemporánea es la característica de un sistema de vida que se interconecta de modo activo para hacer posible la gestión económica y social sobre la base de actores y organizaciones cada vez más autónomos. En un ambiente de ciudadanos organizados, instituciones activas y diversas formas de colaboración pública, la conducción de la sociedad no se lleva a cabo bajo un patrón de centralismo y verticalidad. Con la distribución del poder, los gobiernos son ahora menos estadocéntricos al asumir como tarea principal, la de servir de eje articulador de los esfuerzos públicos.

En una perspectiva de sociedades activas, informadas y reactivas, la dirección pública, en el arquetipo de la gobernanza de la sociedad, se construye mediante procesos de consenso, arreglo y compromiso (Aguilar, 2006: 90 y 92). La dirección pública es ahora el atributo más conspicuo de una forma de vida que tiende hacia la autonomía y la autogestión, lo cual implica que los arreglos institucionales no son cupulares ni restringidos, sino abiertos y por consenso. En un ambiente de exigencia de libertades, la reivindicación del derecho de las minorías en favor de la igualdad y la universalidad de sus demandas, el reclamo para no monopolizar los bienes y servicios públicos, la apertura de los espacios públicos, así como la tendencia hacia la distribución del poder, indican que hay condiciones para que la dirección de la sociedad no sea un ejercicio de gabinete. Ante el aumento de la pluralidad y la diversidad, la sociedad civil defiende los espacios de su realización y, en ese sentido, influye para que la construcción de las decisiones públicas sea amplia.

En contextos de mayor participación y representación por parte de la sociedad, la dirección común de ésta tiene en las políticas públicas un medio para que se gobierne la complejidad de lo público. En este sentido, las políticas públicas son un método para gobernar, lo cual implica que la interacción y la comunicación entre las autoridades constituidas es el binomio que acredita que la acción pública tiene arreglos para la atención y la solución de los problemas colectivos específicos (Lahera, 2004: 31). Como método de gobierno, las políticas públicas incorporan las preferencias, los valores y las propuestas de los ciudadanos organizados al ámbito de la agenda institucional y a los niveles de decisión que se encaminan a organizar las acciones públicas.

Como método de gobierno, las políticas públicas son un camino que destaca, a la vez, cómo la sociedad es capaz de atender y solucionar problemas colectivos bajo el principio de participación, cooperación y corresponsabilidad, lo cual favorece un ambiente de mayor cooperación y coordinación entre los actores sociales, políticos y económicos. La parte medular de las políticas públicas implican la existencia de amplios procesos de deliberación y persuasión hasta alcanzar formas de entendimiento que potencien la sinergia de lo público con base en el enfoque de la gobernanza. La efectividad de las

políticas públicas para dar vida a la gobernanza se acredita a través de ministerios, secretarías, leyes, planes, programas, prácticas administrativas, presupuestos y acciones coordinadas con actores no gubernamentales (Lahera, 2004: 34).

Así, las políticas públicas reflejan el que las autoridades legales y legítimas, no la totalidad de la sociedad, son el medio indispensable para estructurar, con la intervención de los actores de la sociedad, las preferencias e iniciativas que, al conjugarse en el espacio de lo público, dan lugar a cursos de acción que inciden de modo diferenciado en la vida colectiva. Se viven ahora relaciones constructivas y complejas que llevan a que la implementación de algunas políticas esté a cargo de actores y organismos de la sociedad. Ello no implica que el gobierno renuncie a las tareas de regulación, administración de incentivos y penalización, sino que se ingresa a una etapa en la cual las políticas públicas son otra forma de comprender y categorizar, en la perspectiva de gobernar, las contribuciones de la sociedad en materia de asuntos públicos.

Se constituye, así, una nueva forma de identidad entre las autoridades y los ciudadanos organizados sobre la base de estructuras normativas y reguladoras que son el cimiento para definir nuevas reglas del juego con base en la gobernanza (March y Olsen, 1997: 61). En el esquema de la gobernanza contemporánea, las autoridades no necesariamente realizan toda la fase operacional de las políticas públicas -implementación de políticas-, sino que ésta puede estar en manos de organizaciones de la sociedad. De igual manera, en la definición de nuevas reglas del juego, la formulación y el diseño de las políticas no se ciñe al ámbito de lo institucional-gubernamental, sino que se abre hacia lo institucional organizado en la sociedad, con lo cual la gobernanza destaca que la gestión de las políticas públicas es otra manera de aludir al gobierno de lo público. Éste tiene fundamento liberal, republicano y democrático, lo cual implica que su comportamiento institucional estimula la cooperación de identidades diferentes que tienen un lugar en la definición de las metas colectivas, la articulación de preferencias y la institucionalización de los intereses colectivos. El gobierno de lo público es un gobierno por políticas públicas; con ello se da paso a la gobernanza democrática para fortalecer el estilo abierto y cooperativo en condiciones en que el poder se democratiza.

Tanto en la visión del gobierno de lo público como en la visión del gobierno por políticas públicas, la gobernanza tiene como parte medular la pluralidad, la calidad y la eficacia de las interacciones, con el concurso de un sistema de instituciones que se encargan de crear y ejecutar las reglas que aminoran los conflictos, estimulando la formación de los compromisos (March y Olsen, 1997: 44), que son la base de la cooperación social, económica, política y pública. Las interacciones alimentan la gobernanza en el gobierno de lo público y son el medio para potenciar la colaboración entre los poderes constituidos y los agentes productivos en un esquema de economía de mercado. Con ello se abona en favor de un bienestar no anónimo, sino sustentado en el reconocimiento de las individualidades con base en estímulos e incentivos para limitar la otrora intervención centralista e improductiva de los gobiernos en la vida pública.

El gobierno de lo público relaciona individuos, ciudadanos, mercados y organismos de la sociedad, y diseña desde su ámbito reglas que facilitan la colaboración de las esferas gubernamentales con los espacios públicos de la sociedad. Se consolida, así, el hecho de que las políticas públicas sean comprendidas como un método de gobierno. De esa manera, la dirección de la sociedad combina la eficacia de las relaciones verticales que caracterizan al gobierno, con el diseño de espacios institucionales para que las relaciones horizontales -actores y redes de la sociedad civil- participen en la atención de los problemas de la agenda institucional. En este sentido, las políticas públicas no son herramientas apolíticas o neutrales, sino que se definen a partir de valores (Merino, 2010: 31) y, en esa medida, se identifican con los problemas y las soluciones que inciden en la concepción y práctica de la gobernanza democrática.

Conclusiones

La utilidad de las políticas públicas en la vida contemporánea se inscribe en contextos plurales y de alta intensidad ciudadana que, por su complejidad, necesitan regularse e incentivarse con intervenciones por parte de la autoridad, a fin de desenvolver la vida comunitaria de modo estable, productivo y regular, teniendo como punto cardinal la dirección por consenso de la sociedad. Su naturaleza se relaciona con los deseos y las preferencias de los ciudadanos y, en ese sentido, aluden a modos de coordinación que desde la sociedad, el mercado, la vida productiva y la iniciativa social pueden aprovecharse para mejorar el desempeño de la economía de mercado. Ésta se finca en la importancia de las capacidades individuales orientadas hacia el intercambio de los bienes y servicios, en la vigencia de las libertades civiles y políticas, así como en la búsqueda del bienestar social a partir del desarrollo de las personas y las organizaciones. En la economía de mercado, las políticas públicas contribuyen a relacionar el gobierno con los agentes productivos y sociales para establecer la agenda de los compromisos institucionales que se han de cumplir a través de planes y programas públicos. De ahí la utilidad de las políticas públicas como un conjunto de procedimientos que se encargan de armonizar el aporte de la sociedad y de los gobiernos en favor de los problemas colectivos.

En el tránsito de la gobernabilidad hacia la gobernanza, las políticas públicas aluden a un patrón de interacción, colaboración y coordinación. En este patrón, los asuntos públicos no tienen atención exclusiva de algún sector, sino diversa y plural, y las agencias y los organismos de la sociedad civil intervienen para desarrollar tareas públicas bajo la regulación y la vigilancia de las autoridades. Esto significa que sin los ciudadanos como actores principales del quehacer colectivo, los gobiernos se ven limitados en su eficacia. Al tomar en cuenta a los ciudadanos activos y organizados se multiplica su capacidad instalada, y con la suma de recursos de la sociedad es factible incentivar formas de cooperación económica y solidaria para hacer frente con mejores herramientas de gestión a la complejidad de la vida asociada.

El vínculo entre la gobernanza y las políticas públicas, en términos de la dirección por consenso de la sociedad, es ahora más nítido porque los reclamos de la colaboración social y pública tienden a ser más intensos para dar vida a las decisiones y las acciones públicas. Por tanto, la inclusión y la colaboración son atributos de la gobernanza contemporánea, lo cual implica que el proceso de las políticas es abierto e interactivo. Esta situación favorece el planteamiento de que las políticas públicas como método de cooperación, tienen la ventaja de articular lo gubernamental, lo privado, lo público y lo social en tipos de arreglos institucionales que favorecen un sistema de colaboración que da vida a la dirección por consenso. Como método de cooperación, las políticas públicas son la clave para que la dirección de la sociedad sea producto de arreglos, interacciones, intercambios y acciones que nutren la acción pública.

Así, la atención y la solución de los problemas es más integral a partir de intensificar el diálogo entre los actores para que las prácticas de colaboración sean más efectivas. Las políticas públicas son una herramienta funcional para que la gobernanza favorezca de manera eficaz el tratamiento público de los problemas colectivos. Desde esta perspectiva, la visión estadocéntrica, en la cual el gobierno es intervencionista sin más límites que sus recursos y capacidades, es reemplazada por una fórmula que reconoce la importancia de que la sociedad con el mercado, el asociacionismo, las redes de vecinos, la estructura de barrios, las colonias y las organizaciones civiles, intervengan en la agenda de los problemas públicos y, al mismo tiempo, propongan soluciones. Esta sería la palanca movilizadora de las capacidades públicas de la sociedad y las capacidades públicas del gobierno a favor de los problemas comunes.

En la perspectiva de la gobernanza, las políticas públicas generan resultados específicos que contribuyen a que la vida ordinaria de la sociedad sea abordada con capacidades diferentes y no sólo con las que corresponden a los gobiernos omnipresentes. Se transita, de este modo, desde la dirección unicentrada a la dirección por consenso y, con ello, lo público de la sociedad interviene con mejores incentivos en lo público del gobierno.

Cuando se asocian gobernanza y políticas públicas se alude a cómo las respuestas y los procesos que corresponden a la esfera pública descansan en múltiples actores para dar paso a la intervención gubernamental sobre la base no sólo de atribuciones formalizadas, sino de límites que evitan el desbordamiento de las burocracias en los asuntos comunes.

La solución de los problemas públicos es ahora más abierta y participativa, motivo por el cual las sociedades contemporáneas aportan soluciones que se institucionalizan con base en los arreglos y la cooperación entre los actores más activos de la vida comunitaria. Las operaciones de los gobiernos, combinadas y coordinadas con actores y organizaciones de la sociedad, dan como resultado una mejor coordinación que es importante estimular para que la práctica de la gobernanza tenga en las políticas públicas un método para mejorar las respuestas a las demandas y asuntos públicos.

De este modo, se reconoce que hay diversas modalidades de intervención del gobierno en los asuntos colectivos, así como variadas formas de aportación de la sociedad que es necesario aprovechar, refrendando así que tanto las políticas públicas como la gobernanza dan vida al gobierno de lo público, entendido como el gobierno de la vida pública.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Obras de Administración Pública).
- Arellano Gault, David (2010), “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas: entendiendo las organizaciones gubernamentales”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Bodemer, Klaus (2005), “Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos: algunas anotaciones”, en *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Catalá (coords.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección: Estudio Goberna).
- Bourgon, Jocelyne (2010), “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, Caracas, pp. 5-40.
- Cunill Grau, Nuria (2004) “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Drucker, Peter (1992), *Las nuevas realidades*, Barcelona, Editorial Hermes.
- Garza Cantú, Vidal (2009), “La política pública en democracia: retos y oportunidades”, en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública; Miguel Ángel Porrúa.
- Hayek, Friedrich A. (1993), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hintze, Jorge (2008), “La desorganización óptima”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42, Caracas, pp. 131-172.
- Lahera P., Eugenio (2004), *Introducción a las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Breviarios; N° 538).
- Longo, Francisco (2010), “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos: un marco de análisis en clave latinoamericana”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, Caracas, pp. 73-102.
- March G., James y Olsen, Johan P. (1997), “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 1, México, pp. 41-73.
- Merino, Mauricio (2010), “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.), México, Fondo de Cultura Económica (Colección: Estudio Goberna).

- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prats i Catalá, Joan (2005), “La construcción social de la gobernanza”, en *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Catalá (coords.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección: Estudio Goberna).
- Rabonikof, Nora (2000), “Heurística y espacio público”, en *El concepto de heurística en las ciencias y las humanidades*, Ambrosio Velasco Gómez (coord.), México, Siglo XXI Editores; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Thoenig, Jean-Claude (1997), “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 1, México, pp. 19-37.
- Villoria Medieta, Manuel (2005), “Gobernanza económica y cohesión social tras el Consenso de Washington: institucionalidad, agenda, estrategias”, en *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Catalá (coords.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección: Estudio Goberna).