

Nº 31, Febrero 2005

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

Christopher Pollitt

Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces:

comprando y replicando las reformas de la gestión pública

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#) » [versión en inglés](#)

Johan P. Olsen

Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#) » [versión en inglés](#)

Yves Sintomer

Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos

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

Edwin Lau

Construyendo una nueva gobernanza a través del e-Gobierno: una visión de la OCDE

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto

Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México

» [abstract](#) » [texto completo](#)

María Alejandra Sepúlveda Toro

Calidad e impacto de los proyectos de gobierno electrónico en Chile

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

Joan Font e Ismael Blanco

¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación

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

Marcelo Barros Gomes

El control externo de las agencias reguladoras en Brasil a través de una perspectiva comparada

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



Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública *

Christopher Pollitt

[Versión original en inglés](#)

Introducción

La mayoría de los reformadores no inventan completamente ideas nuevas: ellos compran o toman prestadas ideas y técnicas de otros lados. Ellos traen cosas desde “allá” para “acá”. Los comerciantes en este ámbito incluyen gobiernos, consultores en gestión, organizaciones internacionales e, incluso, algunos académicos. El dinero cambia de manos. Pero no es la única moneda. La influencia, el prestigio y el estatus también están envueltos en esta transacción y, a un nivel más profundo, ellos también pueden estar transfiriendo significados relacionados con temas tan importantes como la naturaleza de la esfera pública, la ciudadanía o, incluso, la propia democracia.

Se negocian diferentes tipos de productos. A veces se compran conjuntos completos de doctrinas, tales como la Nueva Gestión Pública (NGP) o el “Buen Gobierno”. En otros casos se pueden ofrecer técnicas específicas tales como el cuadro de mandos (“balanced scorecard”), la contabilidad por lo devengado (“accruals accounting”), el análisis de las repercusiones de la regulación (“regulatory impact analysis”), o el modelo de calidad EFQM. La racionalidad general más común para importar tales doctrinas o técnicas es que ellas permitirán resolver algún(os) problema(s) actual(es). Ellas ayudarán, a quienes las importan, a moverse desde un estado de dificultad (“ahora”) a una mejor condición -una solución- en un futuro cercano (un “entonces”).

El punto principal que deseo plantear es que nosotros necesitamos más formas -y más sofisticadas- de pensar acerca de este comercio de ideas sobre la gestión. Demasiado a menudo tales transferencias o intentos de transferencia son debatidas y decididas como si se tratara de “técnicas fijas”. La discusión se realiza como si lo que se está transfiriendo fuera algún tipo de instrumento o parte de una máquina, donde el objeto del ejercicio es conseguir la parte más adecuada y ponerla en su lugar. Alternativamente, a nivel político, la réplica de las reformas de gestión de otros países puede transformarse en una moda y tener la apariencia de ser “moderno” y actualizado. Desde esta perspectiva, cualquiera sea lo que los “líderes del mercado” como Estados Unidos y el Reino Unido estén haciendo, el resto del mundo les debe prestar mucha atención y seguirles tanto como sea posible. En ambos niveles de la discusión hay una percepción frecuente de que nosotros necesitamos conseguir que “eso” se instale y, entonces, habremos logrado un nuevo equilibrio. Problema resuelto; cierre.

Mi argumento será que tal manera de conceptualizar el aprendizaje de la gestión internacional es profundamente inadecuada. En su lugar, intentaré ofrecer algunas heurísticas más útiles, aunque más complejas. Brevemente quiero sugerir lo siguiente:

1. La transferencia de tecnología de gestión difícilmente es algo simple; generalmente implica una significativa adaptación, sino la transformación de la “cosa” que es importada.

2. La transferencia de tecnología de gestión comúnmente trae consigo algo más que sólo el instrumento o la herramienta que se está importando. Esa “herramienta” no viene sola en el paquete sino que viene acompañada de otros paquetes como suposiciones, normas, prerequisites y consecuencias inesperadas.

3. Usualmente es más seguro mirar la transferencia de tecnología de gestión como parte de un proceso de adaptación y desarrollo en curso que verla como algo “fijo”, algo limitado en el tiempo, que sirve para enfrentar un problema particular.

(*) Documento preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “From There to Here, from Now till Then: Buying and Borrowing Public Management Reforms”.

Más adelante en este documento me referiré a las implicaciones que tiene esta perspectiva más complicada. Una consecuencia central de esta manera de pensar es que aquel que importa la tecnología, en lugar de ser visto como un consumidor que compra un producto estándar, se transforma en un socio activo en este proceso, ayudando a perfilar y a adaptar las ideas y técnicas que le están ofreciendo.

Desde allá hasta acá: un mercado creciente pero no nuevo

El comercio internacional en el ámbito de las ideas sobre gestión pública quizás puede estar creciendo, pero ciertamente no es nuevo. Los estudiosos del tema harían bien en mirar la larga historia de este tráfico, y no centrarse tanto en las políticas y las promesas actuales. En el siglo XIX, Japón replicó, de manera sistemática, las prácticas organizacionales de Europa (Westney, 1987). En Brasil, la modernización de los años treinta incluyó la importación de las ideas norteamericanas sobre “gestión científica” (Rinne, 2001). A fines de los ochenta, las autoridades alemanas locales copiaron el particular modelo de gestión municipal de la ciudad alemana de Tilburg. En los años noventa, la idea de reestructurar la recaudación de impuestos a través de una agencia independiente fue pioneramente probada en Bolivia y en Gana a finales de los ochenta, extendiéndose luego a 15 países en desarrollo (Taliercio, 2003). Y así sucesivamente, los ejemplos se podrían multiplicar cientos de veces.

Lo que queda inmediatamente claro a quienes se aventuran en esta literatura es que dicha transferencia constituye un negocio incierto y de alto riesgo. Muchos trasplantes no “prenden” -la jurisdicción que importa termina por rechazarlos o, a lo menos, por abandonarlos. Otros sí “prenden” pero producen consecuencias no previstas que a veces no son bienvenidas. En otras ocasiones, incluso la importación es considerada como exitosa, pero una inspección más profunda indica que uno o más de sus elementos clave debieron cambiarse de manera tal que, finalmente, lo que tuvo éxito no fue el modelo en sí tal cual se vendió, sino una versión acomodada y adaptada.

Un rasgo de creciente importancia en lo que respecta a este tráfico global ha sido la actividad desarrollada por organismos internacionales de varios tipos. Ellos se transformaron en puntos nodales de esta red de intercambio de ideas de gestión. La OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea han sido particularmente activos, expandiendo nuevas ideas, comparando diferentes experiencias nacionales, ofreciendo guías de mejores prácticas e, incluso a veces, requiriendo la implementación de reformas (e.g. Manning y Parison, 2004; OECD, 2002a; SIGMA, 2001).

Reforma de la gestión pública: la ilusión de las soluciones estandarizadas

La idea de un mejor camino -y la de una mejor práctica- es tremendamente seductora. Cada generación parece ir, primero, a través de un ciclo de excitación por haber encontrado el mejor camino y, luego, de desencanto en la medida que nuevos análisis y más estudios parecen demostrar que aquello *no* es de hecho tan universal en su efectividad y que, además, tiene efectos colaterales.

Las reformas de la gestión pública implementadas durante los últimos 20 años estuvieron profundamente influidas por este ciclo. Pasamos por (*inter alia*) períodos de intenso entusiasmo por la Nueva Gestión Pública (NGP) (ver Pollitt, 2003b, capítulo 2), por “reinventar el gobierno” (Osborne y Gaebler, 1992), por las asociaciones y las redes (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997), y ahora, en el contexto del mundo en desarrollo, por la “creación de capacidades” (Fukuyama, 2004). Cada una ha constituido una receta prescrita en variadas dosis por el mundo anglosajón para ser consumida por el resto del mundo, tanto desarrollado como en desarrollo. Consideremos, por ejemplo, lo que Osborne y Gaebler dijeron en su libro, que fue éxito de librería, “Re-inventing government” (Reinventando el gobierno):

“Si el auge del gobierno empresario es un salto inevitable más que una moda, como argumentamos, uno podría esperar que se diera en otras naciones, [tanto como en Estados Unidos]. Y hasta cierto punto se ha dado. Un proceso similar de transformaciones está llevándose a cabo en todo el mundo desarrollado” (Osborne y Gaebler, 1992, p. 328).

Desafortunadamente -o quizás afortunadamente- el saber contemporáneo ha demostrado que tal solución estándar no existe. Ni el “gobierno empresario” ni ningún otro enfoque por sí solo se ha extendido a través de todo el mundo desarrollado, incluso en términos retóricos y dejando a un lado la práctica (Pollitt, 2002). Precisamente éste ha sido el hallazgo de varios estudios comparativos, desarrollados desde diferentes perspectivas teóricas (e.g. Pollitt y Bouckaert, 2004; Christensen y Lægried, 2001; Kickert ...[et al], 1997). En un trabajo reciente sobre construcción del Estado y gobernanza, el académico norteamericano Francis Fukuyama lo planteó de esta manera:

“Que no existan reglas que tengan validez global para el diseño organizacional significa que en el campo de la administración pública se necesita más un arte que una ciencia. Muchas de las buenas soluciones a los problemas de la administración pública, incluso existiendo rasgos comunes en el diseño institucional, no podrán claramente constituir una “mejor práctica” porque deberán incorporar una gran parte de la información relativa al contexto específico” (Fukuyama, 2004, p. 58).

Yo prefiero el término “artesanía” al de “arte”, pero estoy de acuerdo con el punto principal. Recientemente, la OCDE (habiendo sido al principio un fuerte partidario de la NGP) ha reconocido ese mismo punto:

“La percepción errada de que los países comparten los mismos problemas está acompañada, a menudo, por la idea de que existe una gran variedad de soluciones disponibles, muchas de las cuales, sino todas, serán beneficiosas. Esta concepción errada, vendida al menudeo con la etiqueta de ‘mejor práctica’, ha tenido trágicas consecuencias en algunos países en desarrollo” (OECD, 2003, p. 6).

Incluso si descendemos desde el nivel de las ideologías, enfoques y doctrinas para ir al nivel de instrumentos o herramientas individuales, las soluciones estandarizadas son difíciles de encontrar. Análisis más detallados de dichos instrumentos, como son la Gestión de Calidad Total (Zbaraki, 1998) o el Análisis del Impacto de la Regulación (Raedelli, 2002) o la creación de agencias ejecutivas (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005), muestran una tremenda variación tanto en la interpretación como en la implementación; a veces, incluso, varían dentro de una misma organización (Joss y Kogan, 1995). Estas bien conocidas técnicas no son máquinas desechables que estén listas para ser conectadas a los problemas locales. Más bien ellas constituyen ensamblajes sueltos de conceptos y técnicas específicas que pueden continuamente variar e interpretarse (o malinterpretarse) en cada contexto local. Incluso hay guerras internas entre diferentes gurús que compiten con sus conceptualizaciones sobre la misma técnica. En definitiva, mucho depende de las habilidades, de los recursos y determinación de las administraciones locales. Y mucho depende de cuán lejos ellas lleguen en el aprendizaje y en la implementación; es frecuente que líderes impacientes se apresuren en dar el siguiente paso antes de haber tenido el tiempo suficiente para gerenciar, adaptar o incorporar la nueva técnica.

El proceso de transferencia

Dada la variabilidad de los paradigmas y de las técnicas relacionadas con la reforma de la gestión, ¿qué es lo que está involucrado cuando se toma prestada una idea o una práctica de reforma desde otro país o jurisdicción? Lejos de ser una decisión clara de “hacer o comprar”, lo que deseo argumentar es que la transferencia es un proceso complejo que comúnmente involucra un buen número de escenarios y trampas potenciales (De Jong ...[et al], 2002; Pollitt, 2003a). Así:

1. Mucho depende de la *calidad del análisis del(de los) problema(s) a enfrentar*. Afirmaciones como las siguientes: “hay un problema cualitativo” o incluso “excesiva centralización se traduce en que las decisiones son demasiado lentas” son apenas el comienzo del diagnóstico. Es necesario comprender *por qué* existen los problemas y qué profundidad tienen. Las razones subyacentes pudieran tener que ver con factores tales como falta de recursos, capacitación deficiente, bajos salarios, organización incoherente, establecimiento ambiguo de objetivos, padrinazgo de los partidos políticos, normas culturales que se resisten, corrupción, o cualquiera combinación de todos estos factores. Para penetrar suficientemente estas complejidades se requiere conocimiento local; el consultor de Londres o

Washington puede ser muy bueno en otras partes del proceso pero no necesariamente en ésta. Naturalmente, si el diagnóstico inicial es errado o superficial, la solución propuesta tiene una gran posibilidad de ser igualmente errada.

2. También depende mucho de la *complejidad de la técnica o del enfoque* que es candidato a ser replicado o comprado. Hablando en términos generales, mientras más simple es la técnica, menor es la dificultad para visualizar cómo operará en un nuevo contexto. Sin embargo, desafortunadamente, muchas de las técnicas más populares y potentes son cualquier cosa menos simples. La complejidad y variabilidad del TQM (Gestión de Calidad Total), Análisis del Impacto de la Regulación y la “agencificación”, ya ha sido explicada. Lo mismo puede decirse del Proceso de Reingeniería de Negocios (McNulty y Ferlie, 2002; Packwood, Pollitt y Roberts, 1998) y la Contabilidad por lo Devengado (Newberry, 2002). Mientras más compleja sea la técnica, mayor será la dificultad de su implementación en un contexto diferente.

3. Lejos de ser un proceso rápido de transferencia, puede tornarse en un *largo proceso de adaptación y ajuste*. Muchas de las principales reformas -incluso en los países más avanzados- toman de tres a cinco años para realizarse plenamente. Sin embargo, a menudo se plantea el dilema respecto al tiempo que tendrá disponible el asesor experto, tiempo que depende de la jurisdicción “exportadora” (en otros casos se tratará del consultor en gestión). ¿Desde qué momento la jurisdicción que importa deberá “moverse sola”?

4. El importador *puede no estar en posición de consumidor que puede elegir libremente la reforma en cuestión*. Por ejemplo, la reforma puede ser un factor condicionante de una ayuda financiera. O puede ser lo que recomiende con mucha fuerza un país grande y rico a uno pequeño, pobre y subdesarrollado, recomendación que a este último le resultará difícil rechazar.

5. *La transferencia puede implicar un complejo conjunto de relaciones*. Muchos países pueden estar simultáneamente involucrados; por ejemplo, cuando tanto Francia como el Reino Unido ofrecieron asesoría para la creación de agencias ejecutivas en Tailandia (Bowornwathana, 2004), o el caso de SIGMA, programa a través del cual los países de la OCDE y de la Unión Europea ofrecieron asesoría en gestión a las democracias emergentes del centro y este de Europa (SIGMA, 2001). También puede haber consultores gerenciales u organizaciones intergubernamentales internacionales como la OCDE, la Comisión Europea y el Banco Mundial.

6. *Puede haber distintos idiomas involucrados, lo que genera múltiples posibilidades de mal interpretar los significados*. Los términos comunes de la gestión pública, tales como “agencia”, “evaluación”, “eficiencia” y “rendimiento”, incluso el propio término “gestión”, frecuentemente tienen connotaciones diferentes en idiomas distintos.

Las implicaciones de todo esto se traducen en que “de allá para acá” es cualquier cosa menos la simple compra de un instrumento estándar. Más probablemente se trata de una evaluación y negociación compleja, multi-actoral, multi-idiomática que involucra jugadores que tienen distinta autoridad, poder y experticia, lo que presionará múltiples interacciones.

Analizando la variedad

La precedente historia sobre complejidad y contextualidad puede parecer sombría. Si no existe un mejor camino, ni siquiera una mejor práctica; si los factores locales pueden jugar un papel tan significativo; si la importación de reformas puede resultar tan difícil y dilatada; entonces ¿no hay ningún tipo de conocimiento que realmente se pueda transferir? ¿Quizás los administradores deberían volver a un mundo pre-globalizado, en el cual las habilidades artesanales sean dominantes y no se pierda más tiempo tratando de aprender desde otros lugares?

Pues bien, no es esa la lección que yo podría sacar de la literatura con la que estoy familiarizado. Si bien es cierto que el conocimiento de las normas y prácticas locales puede ser un importante -y a veces descuidado- elemento en la reforma de la gestión pública, ello no ha impedido a los científicos

sociales producir amplios y útiles modelos sobre el proceso de cambio en la gestión. Esos modelos no dicen al reformador lo que debe hacer en circunstancias particulares -lo que sería, sin duda, una orden irrazonable- pero sí le sugieren donde mirar y qué tomar en consideración. Aunque difieran en los detalles existe un amplio acuerdo de que lo que se requiere no es un enfoque tecnicista estrecho sino una evaluación amplia de los factores formales e informales que se dan a muchos niveles.

Brevemente, examinaré tres de dichos análisis.

En primer lugar, el libro de Lynn, Heinrich y Hill (2001), “Improving governance”. Los autores se mueven desde lo más general a lo más particular y sugieren (p. 37 y sgtes.) que hay al menos cuatro grupos de factores que deben llamar la atención:

- El contexto cultural.
- El marco de referencia institucional.
- Las estrategias y las relaciones de gestión.
- El nivel primario de trabajo (las características de la tarea o función en particular).

En segundo lugar, el reciente trabajo de Fukuyama “State-building” (2004). Allí plantea que existen cuatro componentes principales en la capacidad institucional:

- Factores sociales y culturales.
- Las bases políticas de legitimación.
- El diseño de las instituciones.
- El diseño y la gestión de las organizaciones individuales (p. 42).

Claramente, hay una base común entre lo que plantea Lynn y la postura de Fukuyama.

En tercer lugar, mi propio trabajo (Pollitt, 2003b; Pollitt y Bouckaert, 2004; Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005). Allí escribí extensamente sobre la importancia de:

- La cultura nacional y organizacional.
- La estructura del sistema político (por ejemplo, de mayorías, consensual, etc.).
- Las doctrinas de gestión.
- Las características de las tareas primarias.

No se sugiere que haya un completo acuerdo entre los diferentes teóricos. Existen muchas diferencias en cuanto a definiciones e interpretaciones, y a la fidelidad teórica, pero sí es obvio que existe algún nivel de acuerdo acerca de lo que es necesario buscar.

Basándose en eso, se puede argumentar que, cuando se contempla la transferencia de un sistema o técnica de gestión, es necesario considerar cuánta coincidencia hay entre las jurisdicciones de “exportación” y de “importación” a nivel de cada uno de esos factores: cultura, sistema político, patrones institucionales, estrategia de gestión, naturaleza de las tareas primarias. Mientras menos coincidencia exista, más probable será que la transferencia falle o produzca resultados no esperados.

No significa en absoluto decir que debe haber una total coincidencia y que cada falta de coincidencia será una fatalidad para la transferencia. Pero *sí* significa sostener que es necesario atender de manera especial cada falta de coincidencia; se trata de un aspecto que requiere de un manejo cuidadoso. Más aun, hasta un cierto punto el número y la profundidad de las diferencias acumuladas determinará que el conjunto no va a funcionar. Exactamente dónde se ubica ese punto, es difícil juzgarlo (como sugerí anteriormente, la reforma de la gestión se parece más a una artesanía que a una ciencia o un arte). Hasta cierto punto, también dependerá de la energía, el tiempo y los recursos que los importadores estén preparados o dispuestos a gastar en la implementación del proceso.

Agencias ejecutivas: un ejemplo trabajado

Para ilustrar la idea de un análisis de coincidencias en los factores clave, podemos considerar el caso de las agencias ejecutivas. Ha habido una innovación en gestión que ha sido muy popular a nivel internacional, con programas destinados a crear esos cuerpos semi-autónomos que se lanzaron, por ejemplo, en Canadá, Jamaica, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Tailandia, el Reino Unido y Estados

Unidos (OECD, 2002b; Pollitt y Talbot, 2004; Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005). La idea básica es que se logrará un mejor rendimiento cuando las tareas operacionales se dejen en manos alejadas de los ministerios (desagregación), sean confiadas a una gestión profesional, dándoles un grado de flexibilidad (autonomía) respecto a las finanzas, organización y gestión de los recursos humanos. A cambio de esas libertades, se exigirá que la agencia opere en el marco de un contrato que define sus objetivos y resultados y los recursos básicos con los cuales contará. Estos tres pies del modelo (desagregación, autonomía, contratos) fueron lanzados de manera pionera por Nueva Zelanda (*Crown Agencies*) y el Reino Unido (*Next Steps agencies*) durante los años 80. Numerosos otros países basaron explícitamente sus propias reformas basándose entera o parcialmente en esas experiencias pioneras (Pollitt y Talbot, 2004; Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005).

Sin embargo, detrás de esta idea nosotros podemos ver la sombra de los factores clave identificados en la literatura citada en la sección anterior. Tomemos dichos factores, uno por uno.

Cultura nacional y organizacional. Las agencias modernas son formas descentralizadas con una autonomía de gestión significativa. Por lo tanto, introducirlas en culturas en las cuales la lealtad al centro es suprema, y/o allí donde la corrupción está extendida, es asumir un riesgo muy grande. En un sistema como Tanzania, por ejemplo, una agencia dirigida desde los ministerios matrices no puede funcionar bien porque informalmente todos saben que es el presidente y su secretario general quienes poseen la real autoridad (Pollitt y Talbot, 2004). Y en un sistema como el de Letonia o Bulgaria, donde la cultura de la corrupción sobrevivió al período comunista, cualquier funcionario de agencia probablemente interpretaría la autonomía como una licencia para obtener ganancias personales (Pollitt y Talbot, 2004).

El sistema político / bases de legitimación. Probablemente las agencias se desarrollen de diferente manera en sistemas de consenso corporativo, como el que predomina en Suecia y Finlandia, o en sistemas bipartidistas mayoritarios, tales como los del Reino Unido o Nueva Zelanda (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005), o en sistemas presidenciales como el de Tanzania. En los sistemas corporativos/consensuales, las agencias pueden transformarse en feudos de ciertos partidos, en un acto de complejo equilibrio que asegure que cada agrupación política importante “tendrá su parte”. Más aun, la dirección ministerial dependerá en parte de las negociaciones al interior de la coalición de gobierno. Sin embargo, en los sistemas de mayoría, el gobierno puede tratar a las agencias de una manera más directiva y tecnocrática. En el caso de las agencias del Reino Unido se consideró primero que estuvieran controladas muy estrechamente por los ministerios de adscripción, y luego que tuvieran un control más relajado; de manera que algunas agencias, o partes de ellas, han sido empujadas nuevamente hacia los ministerios, y todo ello en el espacio de una década (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005).

Incluso entre los sistemas de mayoría, mucho dependerá de cuán extensa sea la politización del servicio público en los niveles superiores. Así, en el Reino Unido, puede resultar inusual para muchas agencias que sus ejecutivos cambien cuando ocurren cambios en el partido gobernante. Pero al cruzar el Canal de la Mancha podría ser más común que ello pase. Tales factores probablemente tengan una gran influencia en las expectativas y en el comportamiento de la dirección de las agencias. Finalmente, podríamos señalar de qué manera las nuevas Organizaciones Basadas en el Rendimiento (PBOs) -en parte modeladas a partir de las agencias británicas *Next Steps*- han funcionado con dificultad en Estados Unidos. A diferencia de lo que sucede en el Reino Unido, ellas fueron insertadas en un sistema que tiene una legislatura fuerte e intervencionista, y dicha legislatura se aseguró de que el ambicioso programa original del Ejecutivo basado en el PBOs fuera drásticamente reducido.

El marco de referencia institucional. ¿Cuán centralizado o descentralizado es el sistema? ¿Cuán bien equipados están los ministerios para dirigir cuerpos semi-autónomos? En algunos estados del este y centro de Europa los ministerios tienen serias carencias como para asumir esa tarea. Están escasos de personal familiarizado con los conceptos de gestión del rendimiento y con las habilidades necesarias

para diseñar indicadores y para monitorear el rendimiento en función de objetivos. Tienen pocos abogados con la experiencia pública que les permita enfrentar adecuadamente las disputas que pueden surgir en relación con el poder relativo de los ministerios y los cuerpos semi-autónomos. Y pueden estar limitados como para reclutar las habilidades que se requieren debido a las bajas remuneraciones y a la “jaula de hierro” impuesta por las regulaciones burocráticas centrales respecto a la gestión de personal (para informarse sobre problemas similares en otros países ex-comunistas, ver Condrey, Purvis y Slava, 2001; y Miklos, 2000). Pero no es sólo en estos países donde se dificulta la dirección de cuerpos semi-autónomos. Suecia -que tiene una experiencia en agencias más prolongada que la mayoría de los países y que sirvió de admirado modelo para las reformas británicas de los sesenta- también pareciera ser un caso donde (por diferentes razones) los ministerios tienen más bien poco poder relativo frente a las agencias (Molander ...[et al], 2002; OECD, 1998).

Estrategias y relaciones gerenciales. ¿Cuál es la estrategia de los administradores encargados de implementar la reforma de agencias? ¿Forma parte del plan que las nuevas agencias sean puestas a funcionar contando con sangre nueva, como por ejemplo administradores provenientes de otros sectores que están fuera del servicio civil, o su intención es poner en esos cargos sólo a funcionarios públicos confiables y hábiles en las batallas del sector público? En Japón, por ejemplo, algunos analistas cuestionaron la real autonomía que podrían tener las agencias en circunstancias que los ejecutivos de primera línea que se nombraban eran antiguos ex-burócratas (Yamamoto, 2004). ¿La reforma de agencias será enfrentada a través de cuidadosos proyectos piloto (como en Canadá), o como un programa de alto perfil y a gran escala (como en el Reino Unido), o será lanzada apresuradamente, a través de una situación *ad hoc* (como en Letonia después de la independencia)? Las relaciones gerenciales pueden variar considerablemente entre las jurisdicciones exportadoras e importadoras. Por ejemplo, ¿la iniciativa individual es alentada o es observada con desconfianza? ¿Las relaciones organizacionales formales deben tener prioridad o, por el contrario, las reformas deben ligarse al patrocinio, a las relaciones tribales o familiares que se dan en los lugares de trabajo? (Fukuyama, 2004)

Características de la tarea primaria. Este es un tópico extrañamente descuidado en la reciente literatura sobre gestión pública. Sin embargo, hay una fuerte línea de argumentos y de evidencia respecto a que, dados los efectos que tiene la naturaleza misma de la actividad, algunos tipos de gestión son más apropiados que otros en función de esa variable. Éste fue, por ejemplo, uno de los temas del moderno texto clásico “Bureaucracy” de James Q. Wilson (1989). También es el tema de otros trabajos tales como el de Lynn ...[et al] (2001) y el de Pollitt (2003b). Estos analistas señalan que mucho depende de la medida en que pueda ser estandarizada una determinada actividad, y de cuán exactamente y en qué momento sus resultados y sus productos pueden medirse. Estos argumentos tienen considerable importancia para las agencias ejecutivas modernas. Dar una extensa autonomía a una agencia que ejecuta una tarea estandarizada y fácilmente medible es algo muy distinto que dar autonomía a una agencia cuyos principales productos y resultados son en gran medida no observables (una organización “brocal” [*coping*], en términos de Wilson). En investigaciones comparativas recientes realizadas en agencias de cuatro países, encontramos diferencias significativas entre las tareas primarias -como por ejemplo entre las agencias de seguridad social (donde varias dimensiones clave relacionadas con el pago de beneficios pueden ser fácilmente mensurables) y agencias de meteorología (donde la investigación para comprender las mediciones de pronóstico de manera precisa y de alta calidad exigen un considerable conocimiento científico) (Pollitt, Talbot, Caulfield y Smullen, 2005). El gasto que implica una tarea y su importancia política también a menudo influyen en la forma en la cual debe dirigirse y gestionarse (por ejemplo, los beneficios de la seguridad social son fácilmente medibles, pero son caros; los pronósticos del tiempo pueden ser difíciles de medir, pero al menos son, dados los estándares del gobierno, relativamente baratos y sin contenido político).

Éste ha sido un ejemplo resumidamente trabajado para ilustrar la utilidad de pensar en términos

del grado de coincidencia entre los contextos de importación y exportación. Como se indicó antes, este enfoque no ofrece ninguna decisión fácil o automática. Pero permite levantar una serie de importantes preguntas sobre la compatibilidad de tomar prestadas reformas de gestión e implementarlas en un contexto nuevo. Para decirlo en forma simple, el moderno modelo de desagregación, autonomía y contrato de rendimiento que se plasma en las agencias, probablemente funcione mejor si se introduce en un contexto en el cual la cultura ya ha asumido la descentralización de las operaciones y donde la corrupción es baja, donde los ministerios poseen recursos y habilidades de dirección, donde las agencias poseen administradores profesionales entrenados, y donde las tareas elegidas para la “agenciación” son, o bien fáciles de medir en términos de productos o bien (alternativamente) donde exista un conjunto de profesionales que ya han internalizado la ética de calidad del servicio público. En la medida que se omite alguno de estos requerimientos contextuales, se hará más difícil que las agencias funcionen de la manera deseada. Si se omiten todos, realmente la posibilidad es muy remota.

Reflexiones

El enfoque que hemos planteado en este trabajo implica que quien toma prestadas o compra reformas de la gestión pública no puede permitirse ser consumidor pasivo de doctrinas y técnicas provenientes de los países “avanzados”. La modernización del sector público no se desarrolla siguiendo una sola línea, con los que están “más adelantados” a la cabeza, enseñándoles a aquellos que van detrás cómo continuar, cómo instalar ciertos estándares y mecanismos confiables que permitirán reparar algún conjunto de problemas supuestamente universales.

Por el contrario, no sólo sucede que los países parten desde lugares muy diferentes o tienen capacidades muy distintas, también es posible que deseen ir a destinos diferentes (o quizás, a lo menos, tener un orden de prioridades distinto al mediano plazo). Además, los enfoques y las técnicas disponibles ni están estandarizados ni, en muchos casos, suficientemente experimentados y probados. Finalmente, algunos de los “expertos” que promueven estos enfoques y técnicas, tienen agendas propias, que no tienen por qué ser idénticas a las que tiene la jurisdicción importadora. Incluso en circunstancias casi ideales, con una técnica bien evaluada que se vaya a aplicar en un problema bien definido y apoyada por la asesoría de una fuente verdadera y confiable, hay preguntas que es necesario plantearse en relación con el largo plazo. ¿Cuánto tardará la técnica en estar plenamente en funcionamiento? ¿Cómo se manejarán los problemas después que el período inicial de asesoría y apoyo se termine, cuando el importador es dejado solo para hacer frente a los efectos de largo plazo y los requerimientos que vayan surgiendo en el camino?

En conclusión, si este análisis es correcto, es posible identificar ciertos requerimientos a los cuales el importador de reformas de la gestión pública haría muy bien en poner mucha atención.

En primer lugar, el análisis original del(de los) problema(s) a resolver debe incluir un activo *input* de parte de aquellos que tienen el conocimiento local, no como humildes asistentes del “experto” visitante sino como socios iguales en la crucial primera etapa que permitirá llegar a un diagnóstico preciso. Es decir, se trata de establecer cuál es realmente la naturaleza del tema, pero “acá”.

En segundo lugar, la evaluación del enfoque o la técnica propuestos requiere, también, de una activa participación del “importador”. Es necesario realizar una comparación entre el lugar de donde proviene la técnica/enfoque (dónde ha sido aplicada y si ha tenido o no éxito) y el contexto específico al cual será aplicado; esa comparación debe incluir las culturas, sistemas, marcos institucionales, estrategias y tareas primarias de cada uno. Es altamente probable que el conocimiento local del contexto del importador será tan crucial en esta etapa como lo es la etapa de diagnóstico del problema. Este segundo paso compara el “allá” con el “acá”.

En tercer lugar, es necesario que el importador haga una provisión para la implantación y la evaluación a largo plazo de lo que está importando, porque al menos la experiencia indica que, aunque la operación sea exitosa, habrá modificaciones *después* de la etapa inicial con el objeto de adaptarse al

contexto local. Esto significa decir que no todo el aprendizaje se hará en el inicio. Ello implica que debe haber una responsabilidad clara, que tenga continuidad organizacional, y apropiados recursos para alimentar el largo plazo del proceso de reforma. Mientras más amplio sea el abanico de la reforma, mayor será este último requerimiento. Es decir, este tercer paso es el que hace la provisión necesaria para ir desde el “ahora” al “entonces”.

Tomados en su conjunto, estos tres requerimientos apuntan al rol del importador, quien debe ser, al mismo tiempo, muy activo y creativo. Para ser exitosas, las reformas de la gestión no pueden comprarse “hechas”. Mucho más a menudo deben ser *coproducidas*.

Bibliografía

- Bowornwathana, B. (2004), “Putting New Public Management to Good Use: Autonomous Public Organizations in Thailand”, en *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, C. Pollitt y C. Talbot (eds.), London, Routledge, pp. 247-263.
- Christensen, T. y Lægried, P. (eds.) (2001), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Clarke, J. (2004), *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*, London, Sage.
- Condrey, S.; Purvis, K.; y Slava, S. (2001), “Public Management Reform under Stress: the Ukrainian Civil Service Experience”, en *Public Management Review*, Vol. 3 N° 2, London, June, pp. 271-280.
- Fukuyama, F. (2004), *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London, Profile Books.
- De Jong, M.; Lalensis, K. y Mamadouh, V. (eds.) (2002), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions*, Dordrecht, Kluwer.
- Joss, R. y Kogan, M. (1995), *Advancing Quality: Total Quality Management in the National Health Service*, Buckingham, Open University Press.
- Kickert, W.; Klijn, E.-H.; y Koppenjan, J. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Lynn, L.; Heinrich, C.; y Hill, C. (2001), *Improving Governance: a New Logic for Empirical Research*, Washington, Georgetown University Press.
- McNulty, T. y Ferlie, E. (2002), *Re-engineering Health Care: the Complexities of Organizational Transformation*, Oxford, Oxford University Press.
- Manning, N. y Parison, N. (2004), *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington, World Bank.
- Miklos, I. (2000), “Report Recommends Restructuring in Slovak Public Sector”, en *Public Management Forum*, Vol. 6 N° 2, Paris, p. 5.
- Molander, P.; Nilsson, J.-E.; y Schick, A. (2002), “Does Anyone Govern?: the Relationship between the Government Office and the Agencies in Sweden”, Stockholm, SNS (Report from the SNS Constitutional Project).
- Newberry, S. (2002), *New Zealand’s Public Sector Financial Management System: Resource Erosion in Government Departments*, Canterbury, University of Canterbury, mimeo (Ph. D. Thesis).
- OECD (1998), *Budgeting in Sweden*, Paris, OECD. Public Management Service.
- _____ (2002a), “Public Sector Modernisation: a New Agenda”, paper presented at the OECD Global Forum on Governance, London, December 2-3.
- _____ (2002b), “Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies”, paper presented at the OECD Global Forum on Governance, London, December 2-3.
- _____ (2003), “Public Sector Modernisation”, en *OECD Observer*, Paris, October, pp. 1-8.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is*

Transforming the Public Sector, Reading, Addison-Wesley.

- Packwood, T.; Pollitt, C.; y Roberts, S. (1998), "Good Medicine?: a case Study of Business Re-engineering in a Hospital", en *Policy and Politics*, Vol. 26 N° 4, Colchester, pp. 401-415.
- Pollitt, C. (2002), "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", en *Public Management Review*, Vol. 4 N°1, London, pp. 471-492.
- _____ (2003a), "Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 N° 3, Paris, pp. 121-136.
- _____ (2003b), *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press, McGraw Hill.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2a. ed.
- Pollitt, C. y Talbot, C. (eds.) (2004), *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- Pollitt, C.; Talbot, C.; Caulfield, J.; y Smullen, A. (2005), *Agencies: How Governments Get Things Done through Semi-Autonomous Agencies*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan (en imprenta).
- Raedelli, C. (2002), "The Politics of Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Best Practice and Lesson-Drawing", paper presented at the "Seminar on Regulatory Impact Analysis in Comparative Perspective", Economic and Social Research Council; Centre for Analysis of Risk and Regulation; London School of Economics and Political Science, London, March 11.
- Rinne, J. (2001), *Re-designing the State in Latin America: Pundits, Policy-Makers and Organized Labor in Argentina and Brazil*, Princeton, Princeton University. Department of Politics, mimeo (Ph. D. Thesis).
- SIGMA (2001), *Financial Management and Control of Public Agencies*, Paris, OECD (SIGMA Papers, N° 32).
- Taliercio, R. (2004), "The Design, Performance, and Sustainability of Semi-autonomous Revenue Authorities in Africa and Latin America", en *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, C. Pollitt y C. Talbot (eds.), London, Routledge, pp. 264-282.
- Westney, D. (1987), *Imitation and Innovation: the Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.
- Yamamoto, K. (2004), "Agencification in Japan: Renaming, or Revolution?", en *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, C. Pollitt y C. Talbot (eds.), London, Routledge, pp. 215-226.
- Zbaracki, M. (1998), "The Rhetoric and Reality of Total Quality Management", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 43 N° 3, Ithaca, pp. 602-636.

Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia*

Johan P. Olsen

[Versión original en inglés](#)

Comprendiendo la administración pública

¿Es acaso la “burocracia” un dinosaurio organizacional irremediablemente involucrado en luchas a muerte? ¿Es una forma de administración indeseable e inviable desarrollada en el seno de una sociedad autoritaria y legalista y que, ahora, debe descartarse inevitablemente porque es incompatible con sociedades complejas, individualistas y dinámicas? ¿Acaso el término “burocracia” -y las ideas teóricas y las observaciones empíricas que se le asocian- resulta irrelevante o falaz cuando se trata de entender o explicar la administración pública y el gobierno en las democracias contemporáneas?

¿O quizás la movilización de sentimientos antiburocráticos y la exigencia de que ya es el momento de decirle adiós a las burocracias y a los burócratas no es más que otro ciclo en el debate permanente y en la lucha ideológica acerca de cuáles son las formas deseables de administración y de gobierno, es decir, en el debate respecto al control de su tamaño, de su agenda, organización, competencias, bases morales, funcionarios, recursos y resultados del sector público? Y si es así, ¿cuán útil resulta la literatura sobre la “burocracia” para analizar los actuales desafíos administrativos, comparada con los diagnósticos y las recetas presentadas por los reformadores durante los últimos 25 años?

Este documento reconoce que han sucedido cambios importantes en la administración pública y, aun más, en la manera en que ella es descrita. Sin embargo cuestiona las ideas, que actualmente están de moda, acerca de que la organización burocrática está obsoleta y de que ha ocurrido un salto paradigmático desde la burocracia (weberiana) hacia la organización de mercado o la organización de redes¹. En contraste con décadas de ataques contra la burocracia, el documento plantea que las democracias contemporáneas están involucradas en una lucha en torno a las identidades y los equilibrios institucionales. También sostiene que aquellas personas interesadas en la organización contemporánea de la administración pública, en cuáles deben ser sus funciones y cuáles sus cambios, harían muy bien en reconsiderar y redescubrir la burocracia, en tanto forma administrativa, en tanto concepto analítico, y también como conjunto de ideas y observaciones acerca de la administración pública y de las instituciones formalmente organizadas.

La argumentación se desarrolla de la siguiente manera: *primero*, se perfilan algunas características de la organización burocrática. *Segundo*, se discuten algunos argumentos que sostienen que la burocracia no es deseable y esto se hace en relación con el criterio competitivo de éxito / fracaso y las presunciones sobre el rendimiento de una organización burocrática. *Tercero*, se indagan aspectos de la dinámica administrativa y de la viabilidad de la organización burocrática. Y *cuarto*, se recapitulan algunas de las razones para redescubrir la burocracia.

Burocracia, burócratas, burocratización

A menudo se utiliza la palabra “burocracia” ya sea como expresión peyorativa o como una etiqueta para designar a cualquier organización pública o, simplemente, a cualquier organización formal a gran escala. Sin embargo, Max Weber hizo del término burocracia un concepto analítico separado del contexto polémico en el cual emergió (Albrow, 1970).

En este trabajo se utilizará el término asignándole los siguientes significados: *primero*, se le entenderá como una estructura organizacional distintiva -el buró u oficina- con ciertos rasgos

(¹) Documento preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004. El autor agradece a Morten Egeberg, James G. March y Ulf I. Sverdrup por sus constructivos comentarios.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”.

específicos: formalizada, jerarquizada, especializada, con una clara división funcional del trabajo en una jurisdicción bien demarcada, basada en normas estandarizadas e impersonales; *segundo* la burocracia implica, también, un personal administrativo profesional a dedicación exclusiva que tiene un empleo de por vida, con una carrera bien diseñada, sus correspondientes remuneraciones y pensiones, asignado a una determinada oficina y recompensado en función de su educación formal, el mérito y el ejercicio de un cargo; *tercero*, burocracia implica una extensa estructura normativa y organizacional donde el gobierno se fundamenta en la autoridad, esto es, en la creencia en un orden político racional-legal legítimo y en el derecho del Estado a definir y hacer cumplir el orden legal. La autoridad se ejerce a través de una cuádruple relación jerárquica basada en normas: la relación entre los ciudadanos y sus representantes electos, entre legislación democrática y administración, las relaciones al interior de la administración y entre la administración y los ciudadanos en tanto sujetos (y al mismo tiempo en tanto autores) de la ley. De esta manera, cuando hablamos de burocratización nos estamos refiriendo a la emergencia y crecimiento de formas burocráticas de organización y no a las perversiones y a la extensión ilegítima del poder de los burócratas².

La teoría burocrática connota un conjunto de ideas e hipótesis teóricas concernientes a la relación entre características organizacionales y mentalidad administrativa, comportamiento, rendimiento y cambio³. Un supuesto básico es que la racionalidad y el control son atributos de una estructura organizacional, atributos que definen la forma en que se organiza la administración pública. Otro supuesto es que dicha forma organizacional puede desarrollarse deliberadamente. Sin embargo, la interpretación de estos supuestos depende de si la burocracia es concebida como un instrumento o como una institución, y si es concebida como un “tipo ideal” o como aproximaciones empíricas.

Instrumento e institución. La burocracia puede ser vista como un instrumento racional para ejecutar órdenes emanadas de líderes electos. Desde esta perspectiva, se trata de un aparato organizacional cuyo objetivo es lograr que se realicen cosas y, por lo tanto, debe ser evaluado sobre la base de su efectividad y eficiencia en el logro de propósitos predeterminados. La estructura burocrática determina los recursos y la autoridad que se pueden legítimamente utilizar, cómo, cuándo, dónde y por quién. Las órdenes y las normas son respetadas porque emanan de funcionarios revestidos de una autoridad que, a su vez, proviene de un orden racional-legal impersonal. La legitimidad administrativa se fundamenta en la idea de que las tareas son de naturaleza técnica, lo que permite identificar la solución lógica correcta a través de la interpretación de hechos y de normas o mediante la aplicación experta del conocimiento causal. La dinámica administrativa está sujeta al diseño deliberado y a reformas legislativas a través de métodos correctos desde el punto de vista de los procedimientos.

Pero, por otro lado, la burocracia también puede mirarse como una institución que tiene una razón de ser y principios normativos y organizacionales que le son propios. La administración se basa en el imperio de la ley, en procedimientos debidos, en códigos de comportamiento adecuado y en un sistema de razones que pueden ser racionalmente debatibles. Forma parte de un compromiso de largo plazo que la sociedad tiene con un *Rechtsstaat* y con la racionalidad del procedimiento para enfrentar conflictos y diferencias en relación con el poder. En ese sentido, la burocracia es una expresión de valores culturales y una forma de gobernar que tiene un valor intrínseco. Racionalidad y justicia son características de los procedimientos diseñados para alcanzar determinados resultados y no son los resultados en sí mismos. Se supone que los burócratas deben obedecer y constituirse en guardianes de principios constitucionales, de la ley y de determinados estándares profesionales. Se supone, también, que ellos deben utilizar su experticia profesional y su experiencia para aclarar todos los aspectos de las políticas públicas y “decir la verdad al poder”. Se supone, además, que ellos tienen autonomía al aplicar la ley en los casos particulares sin comprometerse con los políticos electos ni con intereses organizados. Como institución parcialmente autónoma, la burocracia tiene elementos legítimos de no-adaptación a las órdenes de los líderes y a las demandas provenientes del medio⁴.

Tipo ideal y práctica. En tanto tipo ideal, la burocracia tiene características, pre-condiciones y

efectos bien claros. La práctica, en el mejor de los casos, puede aproximarse al tipo ideal y la administración pública nunca llega a ser una burocracia plenamente desarrollada. Existen principios organizacionales que fluyen y se superponen y el funcionamiento, emergencia, crecimiento y consecuencias de la burocracia dependen de una variedad de factores⁵.

Weber observó la *posibilidad* de que creer en un orden legítimo puede dirigir la acción organizada, pero también consideró que el comportamiento humano puede guiarse por la conveniencia, la afinidad y las tradiciones. La dominación basada en la autoridad y en la validez de las órdenes fue definida como una cuestión de grados y probabilidades. Las órdenes pueden interpretarse de manera diferente. Puede existir un sistema de órdenes contradictorias y en este sentido las preguntas clave son las siguientes: ¿Cuán a menudo y bajo qué condiciones los burócratas cumplen realmente las órdenes y acatan las normas, y cuán a menudo las normas y las órdenes deben ser impuestas? La burocratización fue estimulada por una expansión cuantitativa y cualitativa de las tareas administrativas, pero su dirección y las razones que le dieron origen pueden variar ampliamente (Weber, 1978: 971).

Weber observó que la voluntad y la capacidad de los burócratas para acatar las normas y las órdenes dependen de una variedad de mecanismos. La *motivación* es el resultado de incentivos materiales inherentes a una carrera de por vida, y también depende de la socialización y la habituación que se realice en instituciones burocráticas y educacionales. La *capacidad* burocrática para acatar normas formales y códigos éticos depende de sus propias calificaciones y orientaciones, pero también depende de la capacidad de los líderes para dirigir y de la disponibilidad permanente de recursos⁶. Sin embargo, no puede esperarse que los incentivos y los mecanismos de socialización sean siempre perfectos, y los líderes electos pueden carecer de los conocimientos y de la autoridad para dirigir y controlar la administración⁷. Pueden promover objetivos contradictorios o moralmente dudosos, o pueden simplemente ser incapaces o no tener la voluntad suficiente para obtener los recursos adecuados. Los ciudadanos pueden expresar su preocupación a través de otros canales distintos al electoral. Los burócratas tienen intereses y poder que les son propios, y la distinción entre la política y la administración puede ser difícil de sostener en la práctica.

Como resultado de todo ello, existe una tensión potencial entre funcionarios electos, burócratas y ciudadanos, y la cadena que va desde la orden hasta su real cumplimiento puede ser larga e incierta⁸. La organización burocrática puede producir múltiples y contradictorios resultados y el comportamiento basado en la autoridad puede tener consecuencias desastrosas. En cada caso, las consecuencias dependen del grado en el que varias esferas de la vida están burocratizadas, de la dirección que le den aquellos que controlan el aparato burocrático y de la distribución del poder económico y político en la sociedad.

Dada esta complejidad, ¿qué criterio es el que realmente se utiliza para evaluar el éxito y el fracaso cuando se aduce que la burocracia es una forma indeseable de organización?; y ¿cuáles son las implicaciones que se pueden atribuir a la desburocratización de la administración pública?

La conveniencia de la burocracia

Weber enfatizó la superioridad técnica y la racionalidad de los procedimientos de la burocracia, en contraposición con la afirmación de que la organización burocrática es inconveniente y debiera ser reemplazada por redes cooperativas o mercados competitivos⁹. De esta manera, la burocracia es evaluada, desde el punto de vista instrumental, según la contribución que se espera ella haga al logro de metas predeterminadas; y desde el punto de vista deontológico, según la validez de los códigos de comportamiento y de los principios de la razón, la moral, la organización y el gobierno en los cuales la burocracia, como institución, está fundada (Olsen, 1997). La complicación es que la solución más funcional no siempre es cultural y políticamente factible, y viceversa (Merton, 1938).

Criterios de éxito y fracaso. En una burocracia de tipo ideal, los *burócratas* son responsables de acatar las normas en relación con su cargo, y deben hacerlo con dedicación e integridad de manera tal que se eviten las acciones arbitrarias basadas en gustos o disgustos personales. Ellos no son

responsables de las consecuencias adversas que pueden derivarse de la ejecución apropiada de las normas establecidas, Sin embargo, las *burocracias*, en la práctica, son evaluadas sobre la base de múltiples criterios, dependiendo del grupo social demandante. Por ejemplo, en 1847, Robert von Mohl, profesor de Ciencias Políticas en Heidelberg, señaló que “las clases privilegiadas se quejan por la pérdida de privilegios; los comerciantes se quejan de interferencias en sus negocios; los artesanos, del papeleo; los científicos, de la ignorancia; los hombres de Estado, del retraso” (Albrow, 1970: 29). Weber también previó un conflicto insoluble entre la justicia formal y la justicia sustantiva. La igualdad frente a la ley, las garantías legales contra la arbitrariedad y el reclutamiento basado en el mérito debieran reducir los privilegios feudales y tener un efecto nivelador con respecto a las diferencias sociales y económicas. Sin embargo, es probable que las masas desposeídas más bien prefieran las posibilidades de igualdad económica y social más que la igualdad formal-legal.

Es necesario hacer una distinción entre la crítica que sostiene que la administración pública no es suficientemente burocrática y aquella que señala que es demasiado burocrática. En el *primer* caso, la administración pública no coincide con el modelo ideal porque no se ha establecido una burocracia jerarquizada, con una dirección profesionalizada y realmente basada en normas. O bien la organización formal no es más que una fachada y los burócratas simplemente no actúan de acuerdo con el *ethos* de la institución ni con los códigos de conducta. El personal es corrupto y no confiable, es incompetente, ineficiente, flojo, rígido e incapaz de responder a las demandas, preocupado sólo por sí mismo e incontrolable. Los administradores hacen mal uso de su posición y del poder que ella les otorga. Las leyes no son ejecutadas de manera justa y competente, no se respetan las directivas de los mandos superiores y los burócratas no son responsables o no responden a los líderes políticos electos o a la constitución.

El *segundo* tipo de crítica consiste en sostener que las normas son acatadas demasiado servilmente o que la administración pública debería organizarse y administrar el personal de acuerdo con principios no burocráticos, que los administradores deberían actuar de acuerdo con otro *ethos* y a códigos de conducta diferentes, o, simplemente, que no debería haber ningún tipo de intervención pública. Las quejas respecto a que la ley es mal administrada se mezclan, así, con aquellas que consideran críticamente el contenido mismo de la ley y con una oposición escrupulosa frente a la primacía de un gobierno representativo. Tal criticismo forma a menudo parte de un conflicto en torno a los principios organizacionales y normativos, a perspectivas del mundo, a símbolos y a la legitimidad, donde el objetivo central es cambiar la identidad institucional y el poder de la administración pública (Merton, 1937; Brunsson y Olsen, 1993; Bienefeld, 2001).

El criticismo reciente frente a la administración pública tiene elementos de ambos tipos de críticas, pero la segunda ha sido la predominante. Lo que empezó como un ataque a la “burocracia” y a sus ineficiencias, a su organización y operaciones internas rígidas y costosas, hacia los años 1970 se transformó en una crítica al rol de la administración pública; a la posibilidad y conveniencia de un gobierno que le dé forma a la sociedad; al equilibrio de poder entre instituciones y entre actores; y a la relevancia y funcionalidad de los límites jurisdiccionales, incluyendo aquellos de los estados territoriales (Olsen, 2004a).

Los argumentos clave han sido aquellos que se refieren al modo “tradicional” de gobernar la sociedad, el que sería desacertado para realizar las tareas y las circunstancias que hoy se enfrentan. Se ha diagnosticado y prescrito un salto paradigmático desde la forma de administrar y gobernar a través de jerarquías y burocracias a una forma de hacerlo a través de mercados competitivos y de redes cooperativas parcialmente autónomas (Dunleavy y Hood, 1994). Se ha negado la naturaleza especial y el criterio de éxito de la administración pública, y dicotomías tales como Estado-sociedad, público-privado, política-administración y experto-lego se han vuelto oscuras. Reformas basadas en la ideología económica neo-clásica y en la ideología del *management* privado han recetado la privatización, la desregulación, la competencia de mercado y la comercialización. La administración pública es vista

como un supermercado que proporciona una amplia variedad de servicios públicos, disciplinado por la competencia del mercado (Olsen, 1988). La gestión por contrato y resultados ha reemplazado a la gestión por dirección. Los ciudadanos son concebidos como un conjunto de clientes, los que tienen una relación comercial más que política con el gobierno, y la legitimidad se basa en el rendimiento y en la eficiencia del costo y no en el respeto a normas y procedimientos. El cambio administrativo es concebido como un mejoramiento, “mejores prácticas”, “tamaño adecuado”, mejor aprovechamiento del dinero, y mejor aporte a metas (usualmente económicas) predeterminadas¹⁰.

Los aspectos relacionados con el poder y los dilemas éticos y morales involucrados raramente son explicitados. Más bien, los esfuerzos de reforma son orientados por una fuerte confianza en los mercados competitivos, por la esperanza de la “desaparición final de la planificación central” (Camdessus, 1999), y por la antigua demanda de reducción del Estado paternalista y una “teoría más adecuada y realista sobre el rol y los límites de la intervención del gobierno” (De Oliveira Campos, 1967: 287).

La red de criticismo a la burocracia ha apelado a la ideología democrática y ha levantado explícitamente los temas de la autoridad y del poder¹¹. Ha recetado la cooperación y la búsqueda del consenso en tipos de organización más flexibles y “planas”, y ha enfatizado la participación más que la libertad en el proceso de toma de decisiones, su implementación y ejecución. La administración pública debe ser disciplinada, pero también debe permitir el empoderamiento de los ciudadanos y la participación social. Actores públicos y privados necesitan cooperar, persuadir, negociar y construir confianza. También necesitan amalgamar la autoridad legal, los recursos financieros, la experticia y la organización con el objeto de mejorar los resultados.

El criticismo, normalmente, es principista y sistémico. Se presenta como un correctivo a la perspectiva convencional de la política y del gobierno en tanto centrada en instituciones formales-constitucionales (Marinetti, 2003: 98-99). Se argumenta que ningún centro político por sí solo puede reclamar la representación del público y del bien común, emitir órdenes y esperar sumisión. El intento de imponerse probablemente generará el fin de la cooperación, la desobediencia y la pérdida de confianza en circunstancias que, por definición, la actividad de administración significa construir apoyos y movilizar recursos. Las elecciones populares y los gobiernos de mayoría no constituyen las únicas fuentes de legitimidad. Las demandas y los apoyos no se canalizan sólo por la vía de las instituciones de la democracia representativa, y la condición de ciudadano implica algo mucho más amplio que votar. Se necesita una nueva visión moral institucionalizada que sintetice los principios y estándares éticos públicos y privados, dada “la charada de responsabilidad democrática que proporciona el actual sistema electoral” (Brereton y Temple, 1999: 466).

Se ha argumentado que la administración pública nunca fue diseñada para maximizar la distribución eficiente de servicios ni para una relación amigable y flexible con los clientes, y que esos criterios son parámetros irrelevantes (Peters y Pierre, 2003b: 6). La observación de von Mohl es relevante. Probablemente la administración pública es evaluada en función de lo que es percibido como problemas importantes por parte de los grupos que son voceros de la sociedad. La preocupación es alentar la democracia, el constitucionalismo y el Estado de derecho; asegurar el crecimiento económico y la competitividad, luchar contra la inflación, el déficit presupuestario y el endeudamiento; proporcionar equidad social, justicia y reducción de la pobreza, de la desigualdad, del analfabetismo y de la mortalidad infantil; y una variedad de otros valores, normas, intereses y metas.

Comprender la administración pública contemporánea requiere, entonces, de la comprensión de la compleja ecología de las instituciones, actores, normas, valores, principios, metas, intereses, creencias, poderes y divisiones en las cuales opera. Raramente se proporcionan criterios claros y estables de éxito y fracaso para evaluar a la administración pública. Políticos, jueces, expertos, grupos organizados, medios de comunicación y ciudadanos a título individual probablemente sostendrán conceptos diferentes y cambiantes -ni coherentes, ni estables- sobre qué es una “buena administración”.

Probablemente ellos desearán una administración que sea útil a una variedad de principios, metas e intereses cambiantes y no necesariamente coherentes. Cada preocupación es una posible fuente, tanto de legitimidad como de crítica. En la medida que las preocupaciones cambian, también lo hacen las concepciones de lo que es una buena administración y de lo que son los buenos administradores (Kaufman, 1956; Jacobsen, 1960; Olsen, 2004a).

Sin embargo, en democracia, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones es el principal criterio, y el desafío consiste en desarrollar actores e instituciones que sobrevivan y prosperen frente a las presiones de un contexto cambiante, y al mismo tiempo mantengan el compromiso con la primacía de los valores democráticos (March y Olsen, 1995: 192). Entonces, ¿qué implicaciones se pueden esperar de la desburocratización de la administración pública?

Impactos de la burocracia. Existe una conspicua discrepancia entre el entusiasmo por el diseño organizacional y la reorganización, y la falta de conocimiento sistemático acerca de los impactos organizacionales. A pesar de décadas de evaluación, existe una modesta comprensión en torno a las consecuencias que diferentes formas organizacionales pueden probablemente tener en diferentes contextos (Wollmann, 2001).

Mientras está bien documentado todo lo que se relaciona con la organización formal que asume la administración pública y cómo el comportamiento de los administradores está influenciado por las normas y el contexto estructural en el cual actúan, una revisión del estado del arte poco puede aportar acerca de las relaciones entre estructura organizacional y comportamiento administrativo (Egeberg, 2003: 120).

Se debate sobre la naturaleza de la relación. La estructura formal puede tener de hecho grandes consecuencias pero también puede constituir apenas una fachada o una concha vacía, agobiada por estructuras informales y canales de distribución de recursos externos (Bendix, 1962: 488). La estructura organizacional no es el único factor en juego y la organización administrativa puede proporcionar un marco más bien que una “jaula de hierro”, determinando la mentalidad administrativa, el comportamiento y los resultados. Los manuales de procedimiento y los mapas organizacionales tienen un poder explicativo variable y la manipulación de la organización formal puede resultar un instrumento con mayor o menor precisión que tiene resultados muy distintos en contextos diferentes (Blau y Meyer, 1971; Aucoin, 1997: 305).

Posiblemente se ha sentido poco la necesidad de examinar los supuestos sobre las consecuencias de la reforma administrativa debido a que muchas de esas reformas se han dirigido a partir de fuertes convicciones ideológicas, o incluso a partir de una fe doctrinaria respecto de cuál es la organización ideal y el rol de la administración pública en la economía y en la sociedad. Aún es *difícil* identificar los efectos exactos de las estructuras organizacionales, y la debilidad de una base sustentada en hechos da cabida a fuertes convicciones ideológicas. Dado que es un lugar común focalizarse en los aspectos negativos de la organización burocrática y que los cuestionamientos principales son bien conocidos, aquí la atención se centrará en algunas implicaciones potencialmente positivas que tiene una organización burocrática.

Consideremos, por ejemplo, el impacto de las normas. La sujeción de la conducta humana a normas constitutivas ha sido descrita como parte del proceso de democratización y civilización (Elias, 1982; Berman, 1983). Las normas tienden a incrementar la eficiencia y la capacidad de acción (March y Olsen, 1989). Ellas hacen posible la coordinación de muchas actividades simultáneas de manera tal que permiten que esas actividades sean mutuamente consistentes y reducen así la incertidumbre; por ejemplo, generando ritmos de tiempo predecibles a través de las elecciones y de los ciclos presupuestarios (Sverdrup, 2000). Las normas permiten que la negociación se realice en términos comprensibles. Ellas refuerzan los acuerdos y permiten evitar conflictos destructivos. Las normas proporcionan códigos de significados que facilitan las interpretaciones en mundos que son ambiguos. Ellas dan cuerpo a los roles colectivos e individuales, a las identidades, derechos, obligaciones, intereses, valores, perspectivas del mundo y su memoria; de esa manera, focalizan la atención,

proporcionan estándares de evaluación, fijan las prioridades, dan forma a las percepciones y delimitan recursos (March y Olsen, 2004). Más aun, las normas no implican necesariamente rigidez e inflexibilidad (March, Schultz y Zhou, 2000). Las normas también pueden indicar cambios y conducir a una conducta flexible. Por ejemplo, en la Unión Europea, con su fuerte énfasis en la integración legal y en las normas formales, se han producido cambios en los patrones de atención, en la conducta y en la asignación de recursos y esos cambios se ha dado dentro de un marco estructural claro y estable (Olsen, 2003a).

La burocracia también puede estar positivamente relacionada con importantes criterios económicos, sociales y políticos. Por ejemplo, la burocracia basada en el mérito fomenta el crecimiento económico en los países en desarrollo (Evans y Rauch, 1999) y contribuye a la reducción de la pobreza (Henderson ...[et al], 2003)¹².

La burocracia se asocia a un bajo nivel de corrupción, en parte porque el horizonte de largo plazo tiene un retorno rápido en términos de bajar las probabilidades de corrupción (Evans y Rauch, 1999: 757; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2004). Las normas generales y los servicios de bienestar, que *no* estén diseñados a la medida para servir a determinados grupos de interés, generan la confianza en las instituciones de gobierno y entre los ciudadanos, toda vez que se implementen de manera imparcial y no corrupta (Rothstein, 2003). Las normas generales también contribuyen a la igualdad democrática porque son (relativamente) ciegas ante la riqueza y otros recursos de los ciudadanos a los cuales sirven. En comparación, la “eficiencia” del mercado es la eficiencia para hacer negocios que sean mutuamente aceptables, dado un monto inicial de recursos; y la calidad democrática de las redes depende en realidad del nivel de acceso de grupos con diferentes valores, intereses, capacidades y recursos.

Incluso los beneficios de las normas pueden ser mixtos. Las normas pueden llegar sólo hasta el punto en que tienen efectos positivos, y luego, más de ellas, pueden transformarse en negativos (Evans y Rauch, 1999). Normas detalladas y rígidas pueden en determinadas circunstancias favorecer el proceso de diseño y de implementación de políticas haciéndolo más efectivo; pero un sistema que funciona bien también puede necesitar normas que permitan mayor flexibilidad y discreción. De esta manera, las consecuencias de corto y largo plazo de las normas puede diferir. Las normas pueden hacer obligatorio el debate público, pero también el acatamiento de las normas puede entorpecer el discurso y las explicaciones (March y Olsen, 2004). Las normas tienen variados grados de precisión, consistencia, obligatoriedad y límites legales, y ellas pueden proporcionar mayor o menor claridad en las prescripciones de lo que es una conducta adecuada en diferentes contextos y situaciones. También existen mayores o menores especificaciones respecto a las excepciones a la norma y diferentes niveles de acuerdo acerca de quién debe interpretarlas. Las burocracias pueden ser más o menos “autónomas” o “instrumentales”, con diferentes grados de libertad respecto al gobierno y a los líderes del poder ejecutivo (Knill, 1999).

Saber lo que la norma exige y cuál es el bien común resulta, entonces, problemático. El hecho de que algunas órdenes no sean siempre obedecidas, de que algunas normas no sean respetadas y de que los contenidos de las políticas públicas sean modificados a través del aparato administrativo (Merton ...[et al], 1952) puede reflejar la complejidad administrativa y no el poder burocrático. Por ejemplo, Kaufman señala lo siguiente:

“Una simple orden o un simple estatuto nuevo tienen a veces poco efecto porque existe un cuerpo de leyes y de prácticas tan grande, y un conjunto de derechos, obligaciones y privilegios tan fuertemente establecido, que a los funcionarios públicos no les resulta posible responder a la última instrucción sin violar otra anterior y sin afectar los legítimos derechos de muchas personas. Los burócratas pueden responder lenta o indolentemente a una nueva directiva, no porque tengan la voluntad expresa de desobedecer o de obstruir sino, simplemente, porque no pueden ignorar la acumulación de directivas anteriores de las cuales los autores de las últimas nada saben. Una burocracia que cumple escrupulosamente sus responsabilidades puede aparecer para algunos observadores,

teniendo buenas razones para ello, como arbitraria y despótica. Entonces, la atención consciente de los servidores públicos al cuerpo completo de leyes relevantes hace aparecer a los servidores públicos como villanos ante algunas personas” (Kaufman, 1981: 7).

El grado en que las normas y la lógica de ciertas orientaciones de la conducta administrativa aparece como apropiado depende de la competencia frente a otras lógicas de comportamiento, tal como lo es, por ejemplo, la lógica de las consecuencias y de la maximización de utilidades. En la medida que a menudo se exponen los problemas relativos a las normas, también resulta difícil especificar objetivos y metas que sean precisos, estables y consistentes, y ambos, tanto los objetivos como las normas, pueden pervertir el comportamiento. En los sistemas manejados a través de objetivos, por ejemplo, la tendencia es a concentrarse en las medidas del rendimiento más que en el rendimiento (March y Olsen, 1995: 159). Ni siquiera una agencia que tenga un solo propósito tiene probabilidades de transformarse en una panacea. Incluso cuando hay ganancias eficientes respecto de un solo objetivo, los actores tenderán a externalizar sus costos en detrimento del público en general. No puede esperarse que la “mano oculta” de los mecanismos de mercado compense tales externalidades y puede darse una pérdida de responsabilidad y de control políticos (Christensen y Lægreid, 2004; Wollmann, 2004: 26).

Las relaciones fuertemente verticales entre grupos sociales y agencias que tienen un solo propósito permiten una coordinación efectiva, y las relaciones horizontales al interior del gobierno la dificultan (Peters, 1998: 302). De esa manera, los administradores regularmente enfrentan situaciones en las cuales tanto la claridad y consistencia de las normas como los (propios) intereses y preferencias varían, lo que hace más o menos clara la orientación del comportamiento (Egeberg, 1995, 2003). Una hipótesis es que la claridad prescriptiva comparativa de la lógica del comportamiento determinará cuál será la lógica que dominará a las otras¹³.

El impacto de las normas también depende del grado en el cual ellas estén internalizadas o bien representen incentivos o presiones externas. Mientras algunos miran la buena administración sólo como una cuestión de incentivos organizacionales correctos, otros argumentan que las cualidades de los *administradores*, así como de las estructuras, normas y recursos, hacen la diferencia. En la administración pública se han dado ciclos en los que se confía en el control del comportamiento a través de la manipulación de estructuras de incentivos y cálculos individuales de costo-beneficio, y otros ciclos en los cuales la confianza se coloca en un *ethos* de voluntad y responsabilidad normativa-interna que permite actuar de acuerdo con normas apropiadas. Históricamente, ambos ciclos han interactuado y su importancia relativa ha ido cambiando con el tiempo y según los distintos contextos institucionales (DeLeon, 2003).

Weber, por otro lado, deploró a aquel burócrata que era seleccionado y formado en la rutina de la burocracia (Gerth y Wright Mills, 1970: 50); también el método burocrático y la atmósfera moral que genera se presume como un inhibidor de la iniciativa (Merton, 1940) y como un elemento que ejerce una influencia depresiva sobre las mentes creativas (Schumpeter, 1996: 207). Sin embargo, Weber también subrayó cuán importante es que los administradores sean socializados dentro de un *ethos* de respeto a las normas. Esto es, que ellos sean dirigidos por códigos internalizados de conductas ejemplares, donde sea clara la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, lo verdadero y lo falso, lo legal y lo ilegal, y todo ello organizado en la burocracia como institución (March y Olsen, 1989, 2004). De allí que los impactos de las normas están ligados a cuán correctamente la burocracia resuelve el “problema eterno de preservar el carácter y el juicio”, es decir, la capacidad de mantener la reflexión ética, de dar buenas razones, de distinguir entre las demandas legítimas e ilegítimas, y “asegurar la acción responsable incluso cuando nadie está mirando” (Jos y Thompkins, 2004: 256, 276).

El problema de desenmarañar. Si bien es relativamente fácil monitorear en qué medida las normas y los procedimientos son respetados, resulta más difícil atribuir efectos causales a propiedades o actores organizacionales específicos, particularmente si se trata de sistemas de múltiples niveles y centros. Aparece un problema de desenmarañamiento cuando la “buena administración” se define a

partir de varios criterios competitivos y el rendimiento depende tanto de la organización que se dé la administración pública como de las cualidades, orientaciones y capacidades de su personal. El problema se complica porque el éxito administrativo depende también del desempeño de múltiples actores e instituciones organizadas bajo diferentes principios y que tienen culturas, recursos, historias y dinámicas diferentes; y depende también del grado en que funcionarios y ciudadanos tengan la capacidad y la voluntad de movilizar los recursos adecuados para las tareas y los objetivos que se plantean, y de proporcionar a la administración la autonomía necesaria para aplicar su experticia.

Sin embargo, el desafío de especificar las implicaciones de la burocratización y de la desburocratización es formidable y el valor que tiene el tipo ideal de burocracia para esa tarea es cuestionable. Las características estructurales de dicha tipología no se dan necesariamente juntas en la práctica (Hall, 1963) y se ha sugerido que cada dimensión podría ser considerada como una variable (Friedrich, 1952). Sin embargo, usualmente los analistas no hacen el intento de incluir todos los rasgos relevantes de la estructura burocrática¹⁴. Tampoco resulta obvio de qué manera puede caracterizarse y tipologizarse mejor la organización de la administración post-burocrática y definir cuáles pueden ser los probables problemas de la desburocratización. La organización mercantil y la organización en redes pueden asumir diferentes apariencias y formas híbridas (Thompson ...[et al], 1991; Thompson, 2003). Existen los cuasi-mercados y las cuasi-redes, como también las cuasi-jerarquías (Exworthy, Powell y Mohan, 1999), y “es la mezcla lo que importa” (Rhodes, 1997b).

Desde un punto de vista democrático, existen buenas razones para reconsiderar los posibles impactos positivos de la organización burocrática, como un contrapunto de la ya conocida historia de sus perversiones. El reclamo de que hay demasiada poca burocracia es tan relevante como lo es la crítica frente a la excesiva burocracia, y la evaluación de la administración pública necesita explicitar el criterio normativo utilizado, y de ninguna manera reducir la (re)organización administrativa solamente a una cuestión técnica que involucra la implementación eficiente de objetivos predeterminados. Entonces, si la burocracia, en algún grado y bajo ciertas condiciones, es deseable, ¿es también viable? ¿O está, al igual que los dinosaurios, condenada a desaparecer?

La viabilidad de la burocracia

En contraste con los reformadores recientes que han diagnosticado y predicho la defunción de la administración pública organizada centralmente y limitada por normas, Weber argumentó que la burocracia podría ser la forma organizacional dominante del mundo moderno¹⁵. Sin embargo, hay varias líneas de pensamiento involucradas. Weber percibió el crecimiento de la organización burocrática como un producto inevitable de un largo desarrollo histórico hacia la racionalización de la organización y de la cooperación humanas, pero al mismo tiempo él negó que la historia siga una ley general de desarrollo y que pueda ser construida en términos de evolución “unilineal” o de “ciclos” (Gerth y Wright Mills, 1970: 51).

Weber visualizó la estructura burocrática como maleable: una herramienta racionalmente diseñada, deliberadamente estructurada y reestructurada con el propósito de mejorar la capacidad para conseguir objetivos externamente determinados. Ya plenamente desarrollada, la burocracia se hizo indispensable, poderosa y difícil de controlar o destruir, incluso en los períodos de cambios sociales radicales¹⁶. Sin embargo, podría haber cambios en el control de la burocracia, y la creencia respecto de su legitimidad podría modificarse a través de la deliberación humana, de la argumentación y de las luchas políticas. En resumen, la dinámica de la burocratización es el resultado de muchas fuerzas y Weber se sorprendió al constatar hasta qué punto la organización burocrática estaba sujeta a determinantes externas políticas, económicas y de otro tipo, o a una lógica “autónoma” inherente a su estructura técnica (Weber, 1978: 1002).

Los reformadores tienden a tratar el cambio como un valor maestro, pero el desafío es doble. *Primero*, clarificar cuán maleables son la organización y las prácticas administrativas, la mentalidad, la

cultura y los códigos de comportamiento; además, clarificar cuáles son las condiciones bajo las cuales las formas administrativas pueden deliberadamente diseñarse y reformarse. Y *segundo*, equilibrar estabilidad y flexibilidad. La democracia valora el orden, la continuidad y la predictibilidad, así como la flexibilidad y el cambio, y usualmente existen intentos por equilibrar el deseo de adaptar las normas a las nuevas experiencias con el deseo de mantener las normas básicas de un gobierno estable. Las instituciones democráticas crean algún nivel de orden y, con ello, elementos de rigidez e inflexibilidad. Sin embargo, están preparadas tanto para acelerar como para retardar el aprendizaje de la experiencia y la adaptación a las circunstancias cambiantes.

En este punto, se hace una diferencia entre las reformas administrativas cuyo objetivo es mejorar la resolución de problemas prácticos dentro de un marco normativo e institucional claramente estable, y aquellas reformas que pretenden cambiar justamente dicho marco. Este último caso es el que se produce cuando las relaciones externas de una institución -su *pacto* con la sociedad- están en juego. La transformación desde un arquetipo institucional a otro exige desinstitucionalizar primero y luego reinstitucionalizar (Eisenstadt, 1959; Peters, 1999). Se ponen en duda la legitimidad de la misión institucional, la organización, el funcionamiento, la base moral, los modos de pensar y los recursos; y un posible resultado es la caída y el auge de estructuras institucionales y de sistemas normativos y de creencias que están asociados. El tema clave tiene carácter constitucional. ¿Qué tipo de administración pública y de gobierno para cuál tipo de sociedad? ¿Cuáles serán las instituciones centrales y cuáles las auxiliares? ¿Cuál es la solución que se prefiere alcanzar?

¿*Necesidad histórica*? Los reformadores de la Nueva Gestión Pública han postulado que se terminó la era de la administración jerárquica y limitada por normas. Por lo general, el lenguaje es apolítico y el desarrollo administrativo es más bien un destino que una opción. Existe un “salto inevitable” hacia una administración más avanzada y una convergencia de las formas administrativas a nivel global o, al menos, a nivel de los países de la OCDE (Osborne y Gaebler, 1992; ver también Christensen y Lægsgaard, 2001; Pollitt, 2003).

Los entusiastas del mercado están inspirados en la teoría económica neoclásica. En su óptica, la administración pública debe adaptarse a una economía globalizada, y el salto paradigmático hacia el mercado y la gestión se ha presentado como una medicina genérica (World Bank, 1991: 38). En la medida que los entusiastas de las redes, por su parte, enfatizan las relaciones horizontales y el poder compartido entre gobierno y sociedad, llaman la atención sobre el hecho de cambiar el equilibrio de poder existente a través de procesos políticos (Kettl, 1996: 16); y también están presentes elementos relacionados con las “necesidades” provenientes del contexto. Una organización en red, por ejemplo, es interpretada como una consecuencia lógica de la diferenciación funcional de la modernidad (Mayntz, 1997), una reflexión acerca del cambio en las relaciones de poder en la sociedad (Kettl, 1996), y una “reconquista de la autoridad política por parte de los actores societales” (Andersen y Burns, 1996: 228). El creciente número e importancia de las redes con múltiples centros implica una pérdida de la autoridad central; la dirección política, los funcionarios electos y los líderes administrativos tienen una capacidad limitada para diseñar y reformar deliberadamente la administración pública¹⁷.

Las visiones holísticas de la organización de mercado, de la organización en red y de la burocracia comparten una concepción del cambio que resulta bien conocida: las instituciones y organizaciones sobreviven porque funcionan bien y proporcionan mejores soluciones que las organizaciones alternativas (Goodin, 1996; Stinchcombe, 2001). Cada visión asume que su solo conjunto de principios, independiente del contexto, es funcional y normativamente superior para organizar la administración pública. A medida que pasa el tiempo, la forma superior reemplaza a las otras. Se generaliza independientemente de las características distintivas y específicas de la región o el país, de lo cual resulta una convergencia en torno a un solo modelo organizacional.

La hipótesis de inevitabilidad y convergencia no está sustentada en observaciones empíricas. Si bien la globalización está ejerciendo presiones sobre los sistemas administrativos en todo el mundo, no

se ha generado la convergencia mencionada ni tampoco han surgido patrones comunes (Welch y Wong, 2001). Tampoco el mercado interno, la legislación común y la intensa interacción entre las administraciones de la Unión Europea han producido convergencia estructural (Olsen, 2003a). Los Estados miembros continúan organizando sus administraciones de manera diferente tanto al interior de los países como en Bruselas (Kassim, Peters y Wright, 2000; Kassim ...[et al], 2001).

El caso de la Unión Europea también ilustra que la construcción de mercados y de redes no excluye la organización burocrática. La Unión, en gran parte, se basa en una integración legal y normativa; y el reforzamiento de los mercados y las redes ha producido más normas y no menos. Los países de la Unión están en la búsqueda de un orden constitucional, de la redacción de un Tratado Constitucional, y el énfasis en los derechos humanos ha fortalecido aun más esta tendencia.

También se puede observar una tendencia hacia las normas y las instituciones en la política mundial (Goldstein ...[et al], 2000). En términos generales, ha habido una explosión de normas (Ahrne y Brunsson, 2004), una revolución de los derechos (Sunstein, 1990), una expansión global del poder judicial (Tate y Vallinder, 1995), y la convicción de que en profesiones tales como la de médico y de profesor la responsabilidad pública se ha dado con poca efectividad, lo que ha generado una explosión de auditorías y nuevas normas (Power, 1994). Escándalos, tanto en el ámbito privado como en el público, desde lo sucedido con la Enron, en EE.UU., hasta la desaparición de la Comisión Santer, en la Unión Europea, son elementos que también han gatillado demandas por normas éticas y legales, y por un *ethos* de responsabilidad.

Se podría argumentar que el incremento de la diversidad puede conducir a una demanda de nuevas normas. En un marco de políticas heterogéneas, difícilmente el gobierno puede asumir una comunidad de objetivos compartidos. Tales políticas pueden permitir, en el mejor de los casos, una comunidad de instituciones, principios, normas y procedimientos compartidos que hacen posible gobernar una sociedad dividida sin necesidad de apelar a la violencia (March y Olsen, 1995). En ausencia de objetivos comúnmente acordados, claros y estables, la organización administrativa se transforma en un instrumento problemático de políticas y las preocupaciones deontológicas probablemente lleguen a tener mayor importancia. Puede ser que los ciudadanos no acepten el arbitrio y el poder centralizados, pero sí pueden desear normas comunes. Ellos podrían desarrollar no sólo instituciones que hagan posible la participación en los procesos administrativos, sino, también, instituciones que hagan innecesaria tal participación debido a que ellas traten a los ciudadanos como iguales y trabajen con integridad y de manera predecible (Olsen, 2003b).

Sin embargo, aquello que los recientes reformadores presentan como diagnóstico y como recetas universales para la administración pública, en los hechos no son sino interpretaciones parciales limitadas por el tiempo y por el espacio. Cada perspectiva enfatiza componentes específicos del sistema de la administración pública basada en políticas democráticas, refleja desarrollos en períodos de tiempo específicos o está asociada a una ideología reformadora particular. Un componente institucional que resulta esencial en un determinado orden, período o ideología reformadora, puede perfectamente ser una institución auxiliar en otros órdenes, períodos e ideologías (Olsen, 2004a). Más que un salto paradigmático y una convergencia global, existe un re-examen y una discusión de final abierto acerca de la identidad y del equilibrio institucional.

¿Aprendizaje democrático? La crítica de la administración pública y del gobierno es parte de la dinámica democrática. La visión democrática es aquella que se da cuando la experiencia inmediata con las instituciones burocráticas no puede conciliarse con los valores democráticos, cuando la burocracia se transforma en tema político y el sistema burocrático pierde su legitimidad (March y Olsen, 1995: 192). Hasta cierto punto, las reformas recientes ilustran este patrón. Los programas de reforma han formado parte de todo un re-examen de los ideales democrático-constitutivos. Han involucrado intentos de modificar las relaciones inter-institucionales y de re-equilibrar el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil, así como el rol de diferentes profesiones, intereses organizados y ciudadanos.

El golpe contra la burocracia sustentado por la Nueva Derecha y las reformas administrativas neoliberales de los años 80 significaron para el sector público un problema y no una solución (Savoie, 1994). El movimiento de “reinención del gobierno” fue una reacción que propuso una visión parcialmente alternativa del rol del gobierno y una tercera vía entre el mercado y la burocracia. Se propuso un “mejor gobierno” en lugar de “menos gobierno”, con un Estado que apoye a la sociedad civil y al mercado más que una sociedad “dirigida” (Consejo Científico del CLAD, 1998; Rhodes, 2004). En el proceso hubo factores políticos y organizacionales que fueron críticos. Por ejemplo, el movimiento de “reinención del gobierno” ganó influencia en círculos políticos de Washington D.C., y se expandió a través de una red de firmas consultoras en gestión dominadas por los Estados Unidos (Saint-Martin, 2001).

Comprender, entonces, el cambio administrativo requiere examinar cómo las reformas son copiadas o impuestas desde fuera del contexto político nacional. Organizaciones internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) han sido importantes en lo que respecta a la difusión de las ideas sobre la reforma administrativa. Como observara Nef, reformas administrativas externamente inducidas o asistidas no son nada nuevo para los Estados recientemente independizados y en desarrollo. Formas administrativas transplantadas desde Europa y Norteamérica, con sus propias visiones de la racionalidad, la eficacia y la impersonalidad, han sido la vara de medida de la “modernidad por imitación” y la supremacía del modelo burocrático fue seguida de una etapa de reformas inspiradas en la ideología neoliberal (Nef, 2003).

Las reformas impuestas en los países en desarrollo han sido, a menudo, justificadas por la existencia de crisis, pero la receta estándar también se utiliza aun cuando tales problemas no existan. Por ejemplo, en un informe reciente de la OCDE se señala que la economía y la sociedad noruega, medidas en comparación con sus pares de la OCDE, son muy fuertes (OCDE, 2003). Sin embargo, los argumentos esgrimidos en ese país para implementar una reforma radical del sector público apuntaron a la “urgente necesidad” de depositar una mayor confianza en el mercado e impulsar su desarrollo, así como una mayor competencia. Se planteó la necesidad de reducir el Estado propietario y de flexibilizar el sistema de remuneraciones. Las reformas, sin embargo, han sido cautelosas. Se hizo necesaria una interrupción del estilo noruego de reforma, que implica un incrementalismo basado en los consensos, aun cuando esa tradición en la forma de tomar decisiones probablemente se ponga bajo una gran tensión. La paz social se pone en riesgo sin un análisis explícito de los aspectos normativos involucrados o de la capacidad histórica del sistema para adaptarse a las cambiantes circunstancias nacionales e internacionales.

El ejemplo noruego sirve de apoyo a quienes se preguntan hasta qué punto las organizaciones internacionales son capaces de aprender de los éxitos y fracasos del pasado¹⁸. Sin embargo, el entusiasmo por la cura universal (NGP) y la presión institucionalizada hacia una convergencia administrativa global se han debilitado desde principios de los años 90. Se ha descubierto que los reclamos respecto a la administración pública no han desaparecido después de décadas de reformas. Una buena administración pública ya no es una administración minimalista, y el Estado puede jugar un rol que va más allá de la protección de los derechos de propiedad y de hacer cumplir los contratos. Actualmente se hace necesaria una comprensión más profunda de la situación específica de cada país. Hay pocas respuestas que sean las apropiadas bajo todas las circunstancias y no hay una receta válida para todo. La reforma administrativa debe dar cuenta cuidadosamente de las necesidades, tradiciones y recursos de cada sistema político (World Bank, 1997, 2000; OCDE, 1997, 2002).

Después de algún entusiasmo por los principios de la NGP, se ha redescubierto la importancia del contexto administrativo, incluso en aquellos Estados europeos antiguamente comunistas. Ahora se concluye que cada país debe reconocer su propio potencial y encontrar su propio camino, y *no* copiar métodos de negocio ni las reformas de la NGP provenientes de Occidente. La adopción de recetas y

culturas anglosajonas puede probablemente conducir a consecuencias “desastrosas” y “perjudiciales”, en particular si las reformas se hacen con las limitaciones de un bajo presupuesto y en el marco del corto plazo. Parte del consejo es “volver a lo básico”, lo que significa burocracia weberiana (Fournier, 1998: 129,135; Hesse, 1998: 176; Metcalfe, 1998: 61).

Más aun, se ha sugerido la posibilidad de sostener un Estado neo-weberiano modernizado en Europa, ello como una alternativa continental europea y escandinava a la extendida Nueva Gestión Pública anglosajona (Bouckaert, 2004; Pollitt y Bouckaert, 2004).

Dentro de una perspectiva weberiana, el tema de la viabilidad se extiende más allá de los cambios en las normas y en las estructuras. Requiere una mirada perspicaz sobre los procesos a través de los cuales se aprende, se pierde y se redefine el sentido de la identidad y del rol administrativo, y sobre las condiciones bajo las cuales los administradores pueden, con mayor facilidad, desarrollar e internalizar las normas democráticas, constitucionales y profesionales¹⁹. Para los gobiernos democráticos resulta más legítimo cambiar las estructuras administrativas formales que cambiar las estructuras morales y las mentalidades que ejercen influencia, en la medida que las personas aceptan voluntariamente una autoridad que pone límites y cumplen normas de conducta. La cuestión ética se plantea en torno a qué tipo, o tipos, de administradores queremos (Dahl y Lindblom, 1953: 523): ¿Seguidores de normas, actores competitivos o personalidades cooperativas, y, además, con qué tipo de habilidades los queremos? Entre las preguntas empíricas señalemos las siguientes: ¿Hasta qué grado los administradores deben ser maleables y la administración debe ser un sitio de aprendizaje donde la mentalidad cívica y una identidad pública viva puedan desarrollarse? ¿Cómo y a través de qué procesos e instituciones los individuos pueden transformarse en funcionarios respetuosos de las normas y que asuman verdaderamente su cargo con un *ethos* de auto-disciplina, imparcialidad e integridad; o en funcionarios que se centren en sus propios intereses y que busquen maximizar la utilidad; o bien en administradores cooperativos orientados hacia redes de políticas en las que ellos participan? Hasta ahora no hay respuestas claras a estas interrogantes.

Más allá de un solo principio. Las organizaciones burocráticas, de mercado o de redes normalmente son presentadas como alternativas, basadas respectivamente en la autoridad jerárquica, la competencia y la cooperación. Desde un punto de vista analítico, estos son diferentes mecanismos para lograr la racionalidad y el control, para movilizar recursos, lograr obediencia de las normas y para obtener retroalimentación de la sociedad. En las sociedades modernas y pluralistas, que tienen una variedad de criterios de éxito y diferentes comprensiones causales, resulta, sin embargo, poco probable que la administración pública pueda organizarse sobre la base de un solo principio. Una administración que debe, simultáneamente, responder a demandas y estándares contradictorios, a un sistema de coordinación equilibrado, y a una legítima diversidad organizacional (Olsen, 2004b) y tecnológica (Peristeras, Tsekos y Tarabanis, 2003), probablemente requerirá una complejidad mucho mayor que la que puede proporcionar un único principio.

Una posibilidad es ver política y sociedad como esferas institucionales dependientes pero parcialmente autónomas en cuanto al pensamiento y a la acción. Dentro de una sociedad que comparte un conjunto común de valores y una moral, la modernidad involucra una extensa diferenciación entre esferas que tienen distintas pautas, normas y valores organizacionales, roles, vocabularios, recursos y dinámicas; y la institucionalización de la burocracia fue parte de esta diferenciación institucional a gran escala (Weber, 1978: 489; Eisenstadt, 1959).

Los sistemas político-administrativos pueden resolverse con formas administrativas y mecanismos de gobierno parcialmente complementarios y parcialmente competitivos que incluyan: jerarquías, sistemas electorales, mercados competitivos con sistemas de precios, y redes cooperativas (Dahl y Lindblom, 1953). Hay períodos en los cuales las diferentes instituciones están en equilibrio. Sin embargo, existe tensión entre las instituciones y Weber sugiere que esas dinámicas históricas podrían ser entendidas en términos de una tensión entre la rutinización burocrática y el liderazgo

político carismático. En diferentes períodos de tiempo, la economía, la política, la religión organizada, la ciencia, etc. pueden, todas, conducir o ser conducidas y ninguna puede reducir completamente a las otras. Y en momentos de transformación histórica pueden, también, entrar en competencia (Weber, 1970: 335).

Los órdenes político-administrativos contemporáneos enfrentan, rutinariamente, desequilibrios y colisiones. Existen interrelaciones cambiantes entre las instituciones, y las tensiones entre sus normas fundacionales constituyen una fuente importante de cambio (Orren y Skowronek, 1994). Existen intrusiones e intentos por lograr hegemonía ideológica y control sobre otras esferas institucionales, como también existe una defensa institucional contra la invasión de normas extrañas. Es típico que una institución que esté bajo serios ataques reexamine sus pactos con la sociedad y sus racionalidades, su identidad, sus bases, su *ethos*, sus códigos de comportamiento así como sus lealtades primarias (Merton, 1942).

Tal examen se ha estado realizando últimamente en la administración pública y se ha producido un re-equilibrio de las instituciones centrales en la sociedad moderna. Sin embargo, no hay observaciones válidas que puedan avalar la predicción de que las administraciones converjan en una sola forma, de que la organización burocrática sea no-viable o de que ella estuviera desapareciendo porque está fuera de competencia en relación con las formas de organización de mercado y de redes. Más bien, la organización burocrática puede llegar a ser más importante en aquellas sociedades cada vez más heterogéneas, como parte de una administración pública organizada sobre la base de muchos principios en competencia.

La agenda de reforma activa la pregunta de Weber: de qué manera la viabilidad de las formas administrativas depende de las transformaciones societales a gran escala y de un determinismo contextual; de las capacidades del gobierno para gobernar a través de diseños y reformas institucionales; y de la capacidad de la autonomía y rutina burocrática interna para adaptarse a circunstancias cambiantes. Más que una tendencia lineal, pudiera haber desarrollos contradictorios, ciclos, retrocesos, rupturas y transformaciones. Si es así, los estudiosos de la administración pública tienen la oportunidad de explorar la cambiante legitimidad e importancia de formas diferentes, sus relaciones e interacciones cambiantes, y las condiciones bajo las cuales cada una tiene probabilidades de elevar o disminuir su importancia relativa. Una lección general que pudiera extraerse parece ser que la creencia democrática en la reforma, en el diseño y en el aprendizaje administrativos, que iluminan e inspiran en nombre del progreso, está morigerada por la limitada capacidad humana para la comprensión racional y el control, lo que haría de los reformadores más bien guardianes institucionales que ingenieros institucionales (March y Olsen, 1983; Olsen, 2000).

Razones para redescubrir la burocracia

Entonces, ¿para qué preocuparse de la burocracia, los burócratas, la burocratización y la teoría burocrática? Una razón es que el escenario-dinosaurio, aquel que enfatiza la indeseabilidad y la inviabilidad de la burocracia y el salto paradigmático inevitable e irreversible hacia la organización de mercado o la de redes, es falso o al menos insuficiente.

La organización burocrática, y el criterio de éxito del cual está impregnada, aún están con nosotros. La burocracia tiene un rol que cumplir en tanto custodio institucional de los principios democrático-constitutivos y de la racionalidad procedimental, aun en competencia con otras instituciones para las cuales la competitividad es el criterio de éxito. La burocracia también tiene un rol como instrumento para legisladores y para la democracia representativa y está positivamente relacionada con los resultados substantivos que se valoran en las democracias contemporáneas, incluso más que otros. La juridización de muchas esferas de la sociedad, el desarrollo de los derechos humanos, el incremento de la diversidad, la carencia de objetivos comunes dominantes y las renovadas demandas por la responsabilidad pública son factores que pueden contribuir a levantar el interés en los

aspectos legal-burocráticos de la administración y el gobierno.

El argumento, entonces, no es que la organización burocrática sea una panacea o una respuesta a todos los desafíos de la administración pública. La burocracia no es *el* camino para organizar la administración pública, para todo tipo de tareas y bajo todas las circunstancias. La organización burocrática es parte del repertorio de formas organizativas coexistentes que se sobreponen, se complementan y compiten en las democracias contemporáneas; y también lo son la organización de mercado y la organización en red.

Mientras diagnósticos y recetas simples “ganan” a menudo batallas políticas retóricas en torno a la organización administrativa, Weber niega las respuestas simples. Una teoría sobre la administración pública debe dar cuenta de la complejidad de la organización administrativa, de sus actores y del cambio que en ella opera. Uno podría hacer esfuerzos para detectar regularidades empíricas y desarrollar generalizaciones, como también podría explicar casos particulares, aun cuando se reconozcan los límites de la generalización. Dado que la teoría y la práctica administrativas están muy ligadas a la historia y a la cultura de Estados y regiones específicas, y toda vez que las definiciones de “buena administración” y “buen gobierno” dependen de definiciones específicas respecto a los fines, propósitos y valores, no es posible sostener generalizaciones universales acerca de la administración pública sin un profundo conocimiento de las características políticas y sociales tan variables que impactan sobre la administración²⁰.

Sin embargo, la teoría administrativa debe tomar en cuenta que las prácticas contemporáneas implican aplicación de leyes, consejo experto, provisión de servicios y apoyo para la generación y movilización de recursos. Los administradores son burócratas que siguen reglas pero también son gerentes que calculan utilidades esperadas. Ellos son funcionarios que resuelven problemas pero también son poderosos maestros. Las disposiciones administrativas a veces son fachadas y otras veces son eficientes herramientas organizacionales para implementar las políticas decididas por los líderes electos, o bien instituciones con un *ethos* y una racionalidad procedimental que morigeran la persecución del poder con fines personales. La administración pública está organizada sobre la base de la autoridad, tanto como sobre la base de la competencia y de la cooperación. Muchas formas organizacionales coexisten, pero es la mezcla la que cambia con el tiempo.

Diferentes modelos organizacionales se desempeñan bien frente a tareas y contextos similares. Las administraciones tienen que ver con la población en tanto sujetos, con ciudadanos que tienen una mentalidad cívica, con clientes que persiguen intereses propios y que esperan del gobierno cosas diferentes en contextos distintos, y que tienen capacidades y voluntades diferenciadas en lo que respecta a proporcionar recursos a la administración. El desarrollo administrativo implica cambios y continuidad, convergencias y divergencias, y una variedad de procesos que no están necesariamente coordinados. Las políticas de diseño administrativo y de reorganización incluyen deliberaciones y luchas en torno a formas organizacionales, pero también implican luchas en torno a símbolos, legitimidad, y *ethos* e identidad de la administración pública.

Para los estudiosos de la administración pública que se sientan inclinados a adoptar el programa de investigación de Weber, un desafío teórico es el de reconciliar las lógicas de la acción y reunir las en un solo marco de referencia teórico que proporcione una mejor comprensión de las condiciones bajo las cuales los administradores, o bien se sientan motivados y sean capaces de obedecer órdenes políticas, y seguir códigos profesionales de conducta, o bien actúen como si sirvieran sus propios intereses o fueran los voceros de causas o grupos específicos.

Otro desafío es el de generar una visión mejorada de los procesos que transforman las estructuras organizacionales en conductas y consecuencias concretas, los factores que fortalecen o debilitan la relación entre la estructura organizacional y la mentalidad, el comportamiento y el rendimiento administrativo, e identificar las condiciones bajo las cuales diferentes formas organizacionales funcionan bien de acuerdo con estándares democráticos. De la misma manera, hay la necesidad de

preguntarse cómo una variedad de procesos transforman la acción humana en un cambio de las estructuras institucionales y de sus fundamentos morales, como asimismo de sus administradores.

Redescubrir el análisis que Weber hizo de la organización burocrática enriquece nuestra comprensión de ese fenómeno, como también nuestra comprensión de la administración pública en general. El argumento no es que Weber proporcione siempre respuestas autoritarias. Mucho hay que aprender acerca de los mecanismos por los cuales la administración pública se acerca al tipo ideal de burocracia, qué causa la emergencia, crecimiento y declinación de una organización burocrática, y las implicaciones de dichos cambios. Sin embargo, Weber llama la atención sobre importantes temas y dilemas, y ofrece estimulantes líneas de pensamiento. Esto se hace particularmente cierto cuando nosotros (a) incluimos la burocracia como una institución y no sólo como un instrumento, (b) consideramos los estudios empíricos en su tiempo y contexto, y no sólo en relación con el tipo ideal y las predicciones de Weber, y (c) tomamos en cuenta el orden normativo y político del cual la burocracia forma parte, y no sólo las características internas del “bureau”.

Notas

¹ No reclamo originalidad respecto a esta visión. Lynn ha criticado la manera en que el “paradigma burocrático” es presentado en la literatura (Lynn, 2001). Se ha asumido que la burocracia debe sobrevivir porque ella es esencial para una buena administración y porque la democracia representativa requiere del uso de la jerarquía y necesita el *ethos* burocrático (Dahl y Lindblom, 1953: 511; Goodsell, 1983; Aucoin, 1997; Meier, 1997; Du Gay, 2000; Peters y Pierre, 2003a). También se ha argumentado que muchas propuestas de reforma son “nuevos envoltorios de ideas que han estado en la administración pública desde sus comienzos” (Hood, 1996: 268). Y el “nuevo enfoque” frecuentemente recurre a viejas ideas (Kettl, 1993: 408). En particular, la propagación de la administración privada de negocios en tanto modelo ejemplar para el sector público es a duras penas nueva (Waldo, 1948). Más aun, Peters (1999: 104-105) visualiza un posible retorno a los arquetipos organizacionales weberianos en tanto instrumentos con propósitos comparativos, y Pollitt y Bouckaert (2004: 63) comparten el espíritu de este trabajo cuando señalan que “la idea de un único, y ahora totalmente obsoleto, *antiguo régimen* es tan poco plausible como la sugerencia de que ahora existe una receta global que permite ‘reinventar gobiernos’”.

² Weber, 1978; también Merton ...[et al], 1952; Eisenstadt, 1958, 1959, 1965; Bendix, 1962; Stammer, 1972; Albrow, 1970; Gerth y Wright Mills, 1970; Brunsson y Olsen, 1998; Lepsius, 2003. El abanico de la discusión está limitado a la administración pública, aun cuando Weber visualizó grandes empresas capitalistas modernas como “modelos sobresalientes de una estricta organización burocrática” (Weber, 1978: 974), y además vio la burocracia como un pilar institucional tanto de la democracia de masas como de la economía capitalista. Más aun, el foco se ubica en la burocracia del gobierno *central* y no en la burocracia local.

³ El término “teoría” se utiliza, aquí, de manera laxa. La afirmación, hecha hace más de 50 años, de que “sería prematuro referirse a ‘la teoría de la burocracia’, aun cuando existe un esquema conceptual único y bien definido que es adecuado para comprender esta forma de organización” (Merton ...[et al], 1952: 17), aún es verdadera (Peters y Pierre, 2003a).

⁴ Para Weber, “institución” se refiere a asociaciones obligatorias (*Anstalten*), en contraste con organizaciones formales (*Verband*), y dos ejemplos clave fueron el Estado y la Iglesia (Weber, 1978: 1380). Una perspectiva institucional asume que los actores buscan cumplir sus obligaciones encapsulados en un rol o una identidad, y determinados por la pertenencia a una comunidad política o grupo, y por el *ethos* y las prácticas de sus instituciones. Por ello, las reglas se respetan, son vistas como naturales, correctas, esperadas y legítimas (March y Olsen, 1989), y la legitimidad depende de *cómo* se hacen las cosas, no sólo del desempeño sustantivo (Merton, 1938). Dado que las instituciones

son acuerdos organizacionales imbuidos de valores que van más allá de su utilidad instrumental, ellas desarrollan un carácter que desestimula el cambio arbitrario, y absorbe la crítica y la protesta a través de la cooptación (Selznick, 1949, 1957). Nuevas experiencias pueden conducir al cambio en las instituciones, pero los institucionalistas no están comprometidos con la creencia en la eficiencia histórica, es decir, con la adaptación rápida y poco costosa a contextos funcionales y normativos, o con intentos deliberados de realizar reformas políticas y, con ello, a la necesidad funcional o moral de acatar ciertas estructuras y normas (March y Olsen, 1989, 1995, 1998).

⁵ “Uno debe poner atención a la fluidez y a la superposición de todos estos principios organizacionales. Sus tipos ‘puros’, después de todo, deben considerarse sólo casos límite, los que son de un valor analítico especial e indispensable y poner un paréntesis en la realidad histórica, en la cual casi siempre se dan formas mezcladas” (Weber, 1978: 1002).

⁶ Weber observó que “la burocracia, en tanto estructura permanente, está enlazada a una presuposición de disponibilidad de recursos permanentes para mantenerla” (Weber, 1978: 968), y que “la estructura burocrática va mano a mano con la concentración de medios materiales de gestión en manos de quienes la dirigen” (*ibid*, 980).

⁷ “La cuestión tiene que ver siempre con quién controla la maquinaria burocrática existente. Y dicho control sólo es posible en grado muy limitado para aquellas personas que no sean especialistas técnicos” (Weber, 1978: 224). De acuerdo con Weber, existe una lucha permanente entre liderazgo político y burocratización, y el “amo” político siempre se encuentra frente a funcionarios entrenados, en la posición de un diletante frente a un experto (*ibid*, 991).

⁸ “El resultado final de la acción política a menudo, sino regularmente, está en relación inadecuada e incluso paradójica con su sentido original” (Weber, 1970: 117).

⁹ “El aparato burocrático plenamente desarrollado se compara con otras organizaciones exactamente como lo hace la máquina con modos no mecánicos de producción. Precisión, velocidad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de las fricciones y de los costos materiales y de personal -esos elementos han llegado al punto óptimo de una administración estrictamente burocrática, especialmente en su forma monocrática” (Weber, 1978: 973).

¹⁰ Por ejemplo, un informe de la OCDE (1991) se tituló “Sirviendo mejor a la Economía”, y otro informe resumía los rasgos claves de la reforma: “El foco más importante está puesto en los resultados y en el valor creciente del dinero, devolución de autoridad y aumento de la flexibilidad, fortalecimiento del control y la responsabilidad, una orientación al cliente y al servicio, fortalecimiento de la capacidad para desarrollar estrategias y políticas, introducción de la competencia y otros elementos del mercado, y cambio en las relaciones con otros niveles del gobierno” (OCDE, 1995: 25). Dentro de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, los cambios surgen de adaptaciones eficientes al medio o por la selección competitiva. Se cree que formas superiores de organización surgen en un sistema caracterizado por la diversidad, la superposición de unidades y la competencia. Es interesante que gran parte de la NGP también supone que la jerarquía es posible y que los actores se pueden dividir entre principales y agentes.

¹¹ Powell, 1990; Kickert y Van Vught, 1995; O’Toole, 1997a, 1997b; Rhodes, 1997a, 1997b; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1999; Kickert y Stillman, 1999; Frederickson, 1999; Peters y Pierre, 2000; Koppenjan y Klijn, 2004. Los estudiosos de las redes usualmente ven tensiones entre el mercado y las redes; por ejemplo, la competencia tiende a malograr las redes basadas en la confianza. Para una perspectiva reciente, ver Rhodes, 2004.

¹² Evans y Rauch estudiaron 35 países en desarrollo en el período que va desde 1970 a 1990. Henderson ...[et al] utilizaron el conjunto de datos empleados por Evans y Rauch en un estudio de 29 países en desarrollo y de ingreso medio para el mismo período.

¹³ Para otra posibilidad, ver March y Olsen (1998, 2004).

¹⁴ Por ejemplo, Evans y Rauch (1999) crearon una “Escala de Weberianismo” basada en el grado en el cual las agencias administrativas emplean la meritocracia como forma de reclutamiento y ofrecen carreras predecibles a largo plazo. Ellos observaron que el peso de otros rasgos del tipo ideal de burocracia, y la apreciación comprensiva de ellos, estaba más allá de sus posibilidades y de la información disponible.

¹⁵ “El desarrollo de modernas formas de organización en todos los campos, es nada menos que idéntico al desarrollo y expansión continua de la administración burocrática. Ello es verdad tanto para el Estado como para la Iglesia, los ejércitos y los partidos políticos, las empresas económicas, los grupos de interés, clubes, y muchos otros... La opción sólo es entre burocracia y diletantismo en el campo de la administración” (Weber, 1978: 223).

¹⁶ “Una vez desarrollada plenamente, la burocracia está entre las estructuras sociales más difíciles de destruir (...) Allí donde la administración ha sido completamente burocratizada, el sistema de dominación resultante es indestructible” (Weber, 1978: 987).

¹⁷ Como referencia, ver la nota 11. Sin embargo, la comparación a través del tiempo no puede asumir como base que alguna vez en el pasado toda la autoridad y el poder estaba concentrado en un solo centro (Pollit, 2003). El rol del centro político ha sido precario, y la autoridad y el poder que derivan de las elecciones democráticas (Rokkan, 1966) y de las posiciones administrativas ocupadas han variado.

¹⁸ Por ejemplo: “El FMI es verdaderamente dogmático e ideológico. Nunca alaba a -o aprende de- los países por exitosa que sea su experiencia económica, si ellos no están alineados con sus doctrinas” (Vaknin, 2003: 8).

¹⁹ No todos los enfoques de la administración pública aceptan que las instituciones proporcionan un marco de referencia para moldear actores a través del desarrollo y transmisión de conocimientos específicos, creencias normativas, desarrollo de una identidad común y sentimiento de pertenencia. Muchos enfoques relacionados con la elección racional consideran la naturaleza humana como constante y universal. Todos los individuos son maximizadores de beneficios, cualquiera sea el contexto institucional en el que ellos actúen.

²⁰ Dahl, 1947; Olsen y Peters, 1996; March, 1997; Olsen, 2001, 2003, 2004a; Arellano y Del Castillo, 2004; Wollmann, 2004.

Bibliografía

- Ahrne, G. y Brunsson, N. (eds.) (2004), *Regelexplosionen*, Stockholm, Stockholm School of Economics.
- Albrow, M. (1970), *Bureaucracy*, London, Macmillan.
- Andersen, S. A. y Burns, T. R. (1996), “The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: a Study of Post-Parliamentary Governance”, en *Contemporary Developmental Analysis*, Vol. 1 N° 2, pp. 33-66. Reimpreso en: *The European Union: How Democratic Is It?*, S. A. Andersen y K. A. Eliassen (eds.), London, Sage, 1996, pp. 227-251.
- Arellano, D. y Del Castillo A. (2004), “Maturation of Public Administration in a Multicultural Environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin and Scandinavian Political Traditions”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 27 N° 7, New York, pp. 519-528.
- Aucoin, P. (1997), “The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management”, en *Canadian Public Administration*, Vol. 40 N° 2, Toronto, pp. 290-306.
- Bendix, R. (1962), *Max Weber: an Intellectual Portrait*, New York, Doubleday Anchor Books.
- Berman, H. J. (1983), *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bienefeld, M. (2001), “Restructuring Cuba’s Public Sector: an International Perspective”, documento

- presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Blau, P. M. y Meyer, M. W. (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House. 2. ed.
- Bouckaert, G. (2004), “Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel”, en *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach Zehn Jahren. Modernisierung des Öffentlichen Sektors*, W. Jann ...[et al] (eds.), Berlin, Edition Sigma, pp. 22-35.
- Brereton, M. y Temple, M. (1999), “The New Public Service Ethos: an Ethical Environment for Governance”, en *Public Administration*, Vol. 77 N° 3, London, pp. 455-474.
- Brunsson, N. y Olsen, J. P. (1993), “Organizational Forms: Can We Choose Them?”, en *The Reforming Organization*, N. Brunsson y J. P. Olsen (eds.), London, Routledge, pp. 1-14.
- _____ (1998), “Organization Theory: Thirty Years of Dismantling, and then...?”, en *Organizing Organizations*, N. Brunsson y J. P. Olsen (eds.), Bergen, Fagbokforlaget, pp. 13-43.
- Camdessus, M. (1999), “Second Generation Reforms: Reflection and New Challenges; Opening Remarks”, paper presented at the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, November 8-9, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (eds.) (2001), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- _____ (2004), “Governmental Autonomisation and Control: the Norwegian Way”, en *Public Administration and Development*, N° 24, London, pp. 129-135.
- Consejo Científico del CLAD (1998), Una nueva gestión pública para América Latina, Caracas, CLAD, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>, 10-06-2004.
- Dahl, R. A. (1947), “The Science of Public Administration: Three Problems”, en *Public Administration Review*, Vol. 7, Washington, Winter, pp. 1-11.
- Dahl, R. A. y Lindblom, C. E. (1953), *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politics as Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York, Harper Torchbooks.
- DeLeon, L. (2003), “On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility”, en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 569-580.
- De Oliveira Campos, R. (1967), “Public Administration in Latin America”, en *Readings in Comparative Public Administration*, N. Nimrod (ed.), Boston, Allyn and Bacon, pp. 283-294. Reimpreso de: *Public Administration: a Key to Development*, B. A. Baker (ed.), Washington, Department of Agriculture. Graduate School, 1963, pp. 41-54.
- Du Gay, P. (2000), *In Praise of Bureaucracy: Weber - Organization - Ethics*, Milton Keynes, Open University Press.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, en *Public Money and Management*, N° 14, Oxford, pp. 9-16.
- Egeberg, M. (1995), “Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interest”, en *Journal of Theoretical Politics*, N° 7, Thousand Oaks, pp. 157-167.
- _____ (2003), “How Bureaucratic Structure Matters: an Organizational Perspective”, en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 116-126.
- Eisenstadt, S. N. (1958), “Bureaucracy and Bureaucratization”, en *Current Sociology*, Vol. 7 N° 2, London, pp. 97-164.
- _____ (1959), “Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization”, en *Administrative Science Quarterly*, N° 4, Ithaca, December, pp. 302-320.
- _____ (1965), “Bureaucracy, Bureaucratization, Markets, and Power Structure”, en *Essays in Comparative Institutions*, S. N. Eisenstadt (ed.), New York, Wiley, pp. 175-215.

- Elias, N. (1982), *The Civilizing Process: State Formation and Civilization*, Oxford, Basil Blackwell.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 4, London, pp. 748-765.
- Exworthy, M.; Powell, M.; y Mohan, J. (1999), "The NHS: Quasi-Market, Quasi-Hierarchy and Quasi-Network?", en *Public Money and Management*, Vol. 19 N° 4, Oxford, October-December, pp. 15-22.
- Fournier, J. (1998), "Governance and European Integration: Reliable Public Administration", Paris, OCDE, pp. 119-135 (Sigma Papers, N° 23).
- Frederickson, H. G. (1999), "The Repositioning of American Public Administration", en *Political Science and Politics*, Vol. 32 N° 4, Washington, December.
- Friedrich, C. J. (1952), "Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy", en *Reader in Bureaucracy*, R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (eds.), Glencoe, The Free Press, pp. 27-33.
- Gerth, H. H. y Wright Mills, C. (eds.) (1970), *From Max Weber: Essays in Sociology*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Goldstein, J. L.; Kahler, M.; Keohane, R. O.; y Slaughter, A. M. (eds.) (2000), "Legalization and World Politics", Cambridge, The MIT Press (International Organization Special Issues).
- Goodin, R. E. (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodsell, C. T. (1983), *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*, Chatham, Chatham House Publishers. 2. ed.
- Hall, R. H. (1963), "The Concept of Bureaucracy: an Empirical Assessment", en *American Journal of Sociology*, Vol. 69 N° 1, Chicago, July, pp. 32-41.
- Henderson, J.; Hulme, D.; Jalilian, H.; y Phillips, R. (2003), Bureaucratic Effects: "Weberian" State Structures and Poverty Reduction, <http://gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf>, 15-02-2004.
- Hesse, J. J. (1998), "Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe", Paris, OCDE, pp. 168-179 (Sigma Papers, N° 23).
- Hood, C. (1996), "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", en *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, H. A. G. M. Bekke, J. P. Perry y T. A. J. Toonen (eds.), Bloomington, Indiana University Press, pp. 268-287.
- Jacobsen, K. D. (1960), "Lojalitet, Nøytralitet og Faglig Uavhengighet i Sentraladministrasjonen", en *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, N° 1, pp. 231-248.
- Jos, P. H. y Thompkins, M. E. (2004), "The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: the Perennial Problem of Preserving Character and Judgement", en *Administration and Society*, Vol. 36 N° 3, Newbury Park, pp. 255-281.
- Kassim, H.; Peters, B. G.; y Wright, V. (eds.) (2000), *The National Co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Kassim, H.; Menon, A.; Peters, B. G.; y Wright, V. (eds.) (2001), *The National Co-ordination of EU Policy: the European Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Kaufman, H. (1956), "Emerging Conflicts in the Doctrine of American Public Administration", en *American Political Science Review*, N° 50, Washington, pp. 1057-73.
- _____ (1981), "Fear of Bureaucracy: a Raging Pandemic", en *Public Administration Review*, Vol. 41 N° 1, Washington, pp. 1-9.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2004), Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, Washington, World Bank, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3_wber.pdf.

- Kettl, D. F. (1993), "Public Administration: the State of the Field", en *Political Science: the State of the Discipline II*, A. W. Finifter (ed.), Washington, American Political Science Association, pp. 407-428.
- _____ (1996), "Governing at the Millenium", en *Handbook of Public Administration*, J. L. Perry (ed.), San Francisco, Jossey-Bass, pp. 5-18.
- Kickert, W. J. M. y Stillman, R. J., II (1999), *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kickert, W. J. M. y Van Vught, F. A. (eds.) (1995), *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*, Hemel Hempstead, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H.; y Koppenjan, J. E. M. (1999), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Knill, C. (1999), "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", en *Journal of Public Policy*, Vol. 19 N° 2, Cambridge, pp. 13-39.
- Koppenjan, J. F. M y Klijn, E.-H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks: a Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London, Routledge.
- Lepsius, M. R. (2003), "Eigenart und Potenzial des Weber-Paradigmas", en *Das Weber-Paradigma: Studien zur Weiterentwicklung von Max Webers Forschungsprogramm*, G. Albert, A. Bienfait, S. Sigmund and C. Wendt (eds.), Tübingen, Mohr Siebeck, pp. 32-41.
- Lynn, L. E., Jr. (2001), "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 2, Washington, pp. 144-160.
- March, J. G. (1997), "Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus", en *Political Science and Politics*, N° 30, Washington, December, pp. 689-698, <http://www.apsanet.org/PS/dec97/march.cfm>.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", en *American Political Science Review*, N° 77, Washington, pp. 281-297.
- _____ (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- _____ (1995), *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- _____ (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders", en *International Organization*, Vol. 52 N° 4, Cambridge, pp. 943-969.
- _____ (2004), The Logic of Appropriateness, por publicar en: *Handbook of Public Policy*, Martin Rein, Michael Moran y Robert E. Goodin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- March, J. G.; Schultz, M.; y Zhou, X. (2000), *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, Stanford, Stanford University Press.
- Marinetto, M. (2003), "Governing beyond the Centre: a Critique of the Anglo-Governance School", en *Political Studies*, N° 51, London, pp. 592-608.
- Mayntz, R. (1997), *Soziale Dynamik und Politische Steuerung: Theoretische und Methodologische Überlegungen*, Frankfurt, Campus.
- Meier, K. J. (1997), "Bureaucracy and Democracy: the Case for More Bureaucracy and Less Democracy", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 3, Washington, pp. 193-199.
- Merton, R. K. (1937), "Science and the Social Order", paper presented at the American Sociological Society Conference, December. Reimpreso en: *Social Theory and Social Structure*, R. K. Merton, New York, The Free Press, 1968, pp. 591-603, 2. ed. enl.
- _____ (1938), "Social Structure and Anomie", en *American Sociological Review*, N° 3, Philadelphia, pp. 672-682.
- _____ (1940), "Bureaucratic Structure and Personality", en *Social Forces*, Vol. 17, Chapel Hill,

- pp. 560-568. Reimpreso en: *Reader in Bureaucracy*, R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (eds.), Glencoe, The Free Press, 1952, pp. 361-372.
- _____ (1942), "Science and Technology in a Democratic Order", en *Journal of Legal and Political Sociology*, N° 1, pp. 115-126. Reimpreso como "The Normative Structure of Science", en *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*, R. K. Merton y Norman W. Storer (eds.), Chicago, The University of Chicago Press, 1973, pp. 267-278.
- Merton, R. K.; Gray, A. P.; Hockey, B.; y Selvin, H. C. (eds.) (1952), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press.
- Metcalf, L. (1998), "Meeting the Challenges of Accession", Paris, OCDE, pp. 41-63 (Sigma Papers, N° 23).
- Nef, J. (2003), "Public Administration and Public Sector Reform in Latin America", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 523-535.
- OCDE (1991), *Serving the Economy Better*, Paris, OCDE (Occasional Papers on Public Management).
- _____ (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- _____ (1997), *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, Paris, OCDE.
- _____ (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris, OCDE.
- _____ (2003), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Norway Preparing for the Future Now*, Paris, OCDE.
- Olsen, J. P. (1988), "Administrative Reform and Theories of Organization", en *Organizing Governance: Governing Organizations*, C. Campbell y B. G. Peters (eds.), Pittsburgh, Pittsburgh University Press, pp. 233-254.
- _____ (1997), "Institutional Design in Democratic Contexts", en *The Journal of Political Philosophy*, N° 5, Oxford, pp. 203-229.
- _____ (2000), "How, then, Does One Get There?: an Institutional Comment to Herr Fischer's Vision of a European Federation", en *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?: Responses to Joschka Fischer*, C. Joerges, Y. Meny y J. Weiler (eds.), Florence, European University Institute; Harvard Law School, pp. 163-179.
- _____ (2001), "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, N° 95, Washington, pp. 191-198.
- _____ (2003a), "Towards an European Administrative Space?", en *Journal of European Public Policy*, N° 10, London, pp. 506-531.
- _____ (2003b), "What Is a Legitimate Role for Euro-Citizens?", en *Comparative European Politics*, Vol. 1 N° 1, Houndmills, pp. 91-110.
- _____ (2004a), "Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations", en *Political Science and Politics*, N° 37, Washington, January, pp. 69-79.
- _____ (2004b), "Unity, Diversity and Democratic Institutions: What Can We Learn from the European Union as a Large-Scale Experiment in Political Organization and Governing?", mimeo. Por publicarse en español en *Gestión y Política Pública* y en inglés en *The Journal of Political Philosophy*.
- Olsen, J. P. y Peters, B. G. (eds.) (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Orren, K. y Skowronek, S. (1994), "Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New' Institutionalism", en *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, L. Dodd y C. Jillson (eds.), Boulder, Westview, pp. 311-330.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is*

- Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- O'Toole, L. J. Jr. (1997a), "The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7 N° 3, Oxford, pp. 443-459.
- _____ (1997b), "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 1, Washington, pp. 45-52.
- Peristeras, V.; Tsekos, T.; y Tarabanis, K. (2003), "Realising e-Government: Architected/Centralised versus Interoperable/Decentralised ICTs and Organizational Development", paper presented at the European Group of Public Administration Annual Conference, Potsdam, Germany, September 4-7, 2002.
- Peters, B. G. (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination", en *Public Administration*, N° 76, London, pp. 295-311.
- _____ (1999), *Institutional Theory in Political Science*, London, Routledge.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000), "Governance without Government: Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 8, Oxford, pp. 223-242.
- _____ (eds.) (2003a), *Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- _____ (2003b), "Introduction: the Role of Public Administration in Governing", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage, pp. 1-9.
- Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2. ed.
- Powell, W. W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", Ann Arbor, University of Michigan Business School, pp. 295-336 (*Research in Organizational Behavior*, N° 12).
- Power, M. (1994), *The Audit Explosion*, London, Demos.
- Rhodes, R. A. W. (1997a), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- _____ (1997b), "It's the Mix that Matters: from Marketisation to Diplomacy", en *Australian Journal of Public Administration*, N° 56, Brisbane, pp. 40-53.
- _____ (2004), Policy Network Analysis, por publicarse en: *Handbook of Public Policy*, Martin Rein, Michael Moran y Robert E. Goodin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Rokkan, S. (1966), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en *Political Oppositions in Western Democracies*, R. A. Dahl (ed.), New Haven, Yale University Press, pp. 70-115.
- Rothstein, B. (2003), "Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: the Causal Mechanism", en *New Political Economy*, Vol. 8 N° 1, Sheffield, pp. 49-71.
- Saint-Martin, D. (2001), "How the Reinventing Government Movement in Public Administration Was Exported from the U.S. to Other Countries", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 24 N° 6, New York, pp. 573-604.
- Savoie, D. J. (1994), *Reagan, Thatcher, Mulroney: in Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Schumpeter, J. S. (1996), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Routledge.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1957), *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row.
- Stammer, O. (ed.) (1972), *Max Weber and Sociology Today*, New York: Harper Torchbook. Publicado originalmente como *Max Weber und die Soziologie Heute*, Tübingen, Mohr Siebeck Verlag, 1965.

- Stinchcombe, A. L. (2001), *When Formality Works: Authority and Abstraction in Law and Organizations*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sunstein, C. R. (1990), *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sverdrup, U. I. (2000), *Ambiguity and Adaptation: Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*, Oslo, ARENA (Report N° 8/2000).
- Tate, C. N. y Vallinder, T. (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press.
- Thompson, G. F. (2003), *Between Hierarchies and Markets: the Logics and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; y Mitchell, J. (1991), *Markets, Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life*, London, Sage.
- Vaknin, S. (2003), The Washington Consensus: I. The International Monetary Fund (IMF), <http://samvak.tripod.com/pp148.html>.
- Waldo, D. (1948), *The Administrative State*, New York, The Ronald Press.
- Weber, M. (1970), "Politics as a Vocation", en *From Max Weber: Essays in Sociology*, H. H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), London, Routledge and Kegan Paul, pp. 77-128.
- _____ (1978), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Welch, E. W. y Wong, W. (2001), "Effects of Global Pressures on Public Bureaucracy: Modeling a New Theoretical Framework", en *Administration and Society*, Vol. 33, N° 4, Newbury Park, pp. 371-402.
- Wollmann, H. (ed.) (2001), "Evaluating Public Sector Reforms: an International and Comparative Perspective", en *International Journal of Political Studies*, Special Issue, September.
- _____ (2004), *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between Multi-Function and Single-Purpose Organizations*, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, mimeo.
- World Bank (1991), *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*, Washington, World Bank.
- _____ (1997), *The State in a Changing World: World Development Report 1997*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: a World Bank Strategy*, Washington, World Bank.

Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos *

Yves Sintomer

Desde hace algunos años, la idea de democracia participativa ha crecido mucho en Europa. Este movimiento contempla varios países, con discusiones bastante similares, lo que se puede interpretar como una de las manifestaciones de la unificación europea. En los países de América Latina, pero también en Europa, los presupuestos participativos pueden ser considerados como una vanguardia del proceso de democratización local. No existían en nuestro continente hace seis años. Ahora, alrededor de cincuenta ciudades o regiones europeas han empezado o están empezando una experiencia de presupuesto participativo (el número depende de las definiciones, que pueden ser más o menos reducidas): una decena en Francia, alrededor de 15 en Alemania, una en Bélgica, entre 10 y 20 en Italia, una decena en España, dos en Portugal, una en Inglaterra. ¿Cuál es la significación de este desarrollo? ¿Cuál es su dinámica y su futuro?¹

La mayoría de los presupuestos participativos en Europa tienen poco que ver con la experiencia de Porto Alegre y con muchas experiencias similares en América Latina. El contexto social, económico y político es muy distinto allí, y la dinámica de la democracia participativa también. Además, el fenómeno es muy heterogéneo. Los países europeos tienen entre sí diferencias marcadas en términos de cultura política, de competencias de los gobiernos locales, de forma presupuestal. Lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España. No hay *una* metodología que pudiera llamarse “presupuesto participativo”, ni tampoco unas metodologías que pudieran ser consideradas como un conjunto de variantes alrededor de una base común, como en las demás experiencias latinoamericanas, donde la metodología de Porto Alegre ha sido importada, adaptada y combinada con otras inspiraciones en centenas de ciudades. Incluso dentro de cada país se puede encontrar todavía varias metodologías, aun si los intercambios y las discusiones tienden a favorecer cierta homogeneización. Por eso, los presupuestos participativos no constituyen en el viejo continente *una* metodología, sino más bien *un* tema político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público. En este trabajo, utilizaré entonces la palabra en una definición minimalista; los presupuestos participativos implican por los menos tres criterios: la participación supone discusiones sobre el presupuesto público; tiene que organizarse a nivel de la ciudad, y no sólo a nivel del barrio (se diferencia así de los fondos de inversiones locales o de los organismos de desarrollo comunitario); tiene que repetirse (un referéndum sin continuidad sobre las finanzas no es un presupuesto participativo).

A nivel internacional, el modelo de Porto Alegre es el más antiguo y el más conocido (Abers, 2000; Allegretti, 2003; Avritzer, 2002; Avritzer y Navarro, 2003; Baierle, 1992; Fedozzi, 1999, 2001; Herzberg, 2002; Gret y Sintomer, 2003; Sánchez, 2002). Por eso, antes de analizar más en detalle los presupuestos participativos europeos, se pueden resumir las cinco diferencias más importantes en comparación con aquel famoso modelo. En la mayoría de los casos de presupuesto participativo en el viejo continente, hay más informalidad, las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; son procesos que vienen desde arriba; no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; están ligados también con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina; son procesos consultivos y no deliberativos. La mayoría de los casos diferentes se encuentran en España e Italia.

Este artículo comienza con una descripción de la historia y de las diversas metodologías de los presupuestos europeos; en las tres partes siguientes analiza sus objetivos, sus actores y los retos que tienen que afrontar; y concluye con una presentación de las principales tendencias que se pueden

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

concebir para el futuro de la democracia participativa.

Historia y metodologías

La historia de los presupuestos participativos europeos es muy reciente. La mayoría de las cincuenta experiencias, desde su inicio hasta el 2004, se encuentran en ciudades pequeñas o medianas de menos de 100.000 residentes; la ciudad más grande es la de Sevilla (700.000 habitantes, que empieza este año un proceso), otras ocho cuentan con más de 100.000 habitantes (Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera en España; Roma XI y Venecia en Italia; Hamm, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzahn en Alemania; y Salford en Inglaterra) y sólo una región está concernida, en Francia, la de Poitou-Charentes (1.700.000 habitantes, que empieza el 2005). A fines de los años 1990 comenzaron las primeras experiencias piloto, bastante aisladas de un país a otro, y a veces hasta dentro de un mismo país. En los últimos dos años se ha iniciado una nueva etapa de consolidación de algunas de estas experiencias (pero otras se terminaron por varias razones), y de extensión cuantitativa (con la duplicación o triplicación del número de presupuestos participativos europeos) y cualitativa (las ciudades de más de 100.000 habitantes pasan de dos a nueve, una región empieza un proceso, los partidos políticos implicados son más numerosos, la idea ya no es la de pequeñas minorías). Además, aprovechando los foros sociales europeos y mundiales, las redes URBAL y los lazos políticos o académicos, los contactos entre las experiencias en varios países están multiplicándose. Un desarrollo cada vez más importante en el futuro es probable, particularmente en los países latinos, aunque no está asegurado.

En Francia, los primeros presupuestos participativos comienzan en el 2000. Una primera ola implica unos municipios pequeños o medios del “cinturón rojo” de París, todos de izquierda y con alcaldes comunistas. Los más importantes son los de Saint-Denis, Bobigny y Morsang-sur-Orge (75.000, 45.000 y 20.000 habitantes respectivamente). Una segunda ola, a partir del 2003, significa una extensión geográfica hacia afuera del cinturón de París (como en las aglomeraciones de Grenoble con la ciudad de Pont-de-Claix, 12.000 habitantes, o de Poitiers, 86.000 habitantes), una extensión política, con alcaldes o presidentes de región socialistas y verdes, e institucional, con la región de Poitou-Charentes dirigida por una de las principales figuras del Partido Socialista francés, Ségolène Royal. Hasta ahora, ninguna de las experiencias comenzadas ha sido interrumpida, tal vez por su carácter tan reciente.

En Alemania, los presupuestos participativos empiezan en 1998. La primera ola tiene lugar en el Land de derecha del Baden-Württemberg, en la Selva Negra, con una red llamada “Ciudades del futuro”, que desarrolla entre otros el proyecto de los presupuestos participativos. Los socios en esta red son la Fundación Bertelsmann, ligada a la empresa, la Fundación Hans Böckler, ligada a los sindicatos, y la federación que integra a todas las ciudades alemanas (KGST). De siete a ocho ciudades deciden participar en el proyecto, de diferentes colores políticos. Todas son pequeñas o medianas: la más pequeña tiene 7.000 habitantes; las más grande, Esslingen, 90.000. La ciudad de Rheinstetten (20.000 habitantes) jugó durante unos años un papel político importante en la difusión de la idea, y fue la primera ciudad alemana en adherirse a la red URBAL 9 sobre presupuesto participativo dirigida por Porto Alegre. Con el tiempo, unas ciudades han continuado con el presupuesto participativo y otras no, pero la fase más dinámica del proceso está probablemente por venir. En el 2000, una segunda ola de presupuestos participativos comienza en el Land socialdemócrata del Nordrhein-Westfalen, con un proyecto piloto de una red que incluye el Land y la Fundación Bertelsmann. Seis ciudades medianas participan, que cuentan desde 21.000 habitantes (Vlotho) hasta 180.000 (Hamm), siendo la más dinámica probablemente la de Emsdetten (35.000 habitantes, con un alcalde demócrata cristiano). Después de cuatro años, el proyecto está terminado y, sin el apoyo financiero que lo permitía, sólo una parte de las ciudades sigue con un presupuesto participativo. La tercera ola, que se inició en el 2003, tiene más significación política porque está apoyada por la Bundeszentrale für Politische Bildung, la federación que integra todas las fundaciones políticas alemanas, desde la derecha hasta la izquierda.

Además, abarca ciudades grandes y, en particular, dos distritos de Berlín que se benefician de cierto apoyo del Senado del Land. La dinámica de esta tercera ola no está todavía clara: unas experiencias aparecen muy débiles, otras siguen adelante y otras ciudades (como Postdam) declaran que van a empezar un presupuesto participativo en el 2005.

En España, la primera ola comienza a principios de los años 2000, con ciudades de izquierda (como Rubí, 80.000 habitantes, y San Feliu de Llobregat) dirigidas por alcaldes comunistas en el cinturón rojo de Barcelona, y en Andalucía (particularmente con Córdoba, 310.000 habitantes). La segunda ola empieza con las elecciones municipales del 2003. Una parte de las primeras experiencias (Rubí, San Feliu de Llobregat) se interrumpió por razón de cambio de gobierno, pero otras ciudades comienzan, en mayor número que antes. Esta segunda ola significa una extensión del proceso, a nivel geográfico (con municipios de la región de Madrid, de Castilla, la Mancha y del País Vasco) y a nivel político, con varios municipios socialistas importantes (entre ellos Albacete, 150.000 habitantes, y, más recientemente, Sevilla y Getafe, 158.000 habitantes) y algunos otros municipios de color político diferente (como Figaró-Montmany, 1.000 habitantes, en Cataluña, con un alcalde independiente, y Jerez de la Frontera, 194.000 habitantes, con un alcalde nacionalista). La metodología del presupuesto participativo se vuelve cada vez más popular y es seguro que el número de experiencias crezca bastante en los próximos años.

En Italia, la primera experiencia, bastante aislada, es la de Grottammare, una pequeña ciudad de 13.000 habitantes dirigida por el Partido de la Refundación Comunista, que se inicia en 1994 (Allegretti y Herzberg, 2004). Desde hace dos años se puede observar una verdadera ola de difusión de la idea de presupuesto participativo. Algunas experiencias están todavía más en el discurso que en la práctica, pero otras son muy serias y dinámicas, como las de Roma XI (139.000 habitantes) o de Pieve Emmanuele (18.000 habitantes), en los suburbios de Milán; otras menos, como Venecia (300.000 habitantes). Todas las ciudades involucradas son de izquierda, y una red de municipios llamada “Rete Nuovo Municipio” juega un papel importante en la difusión del tema. El proceso de difusión aparece bastante fuerte y es previsible que el número de experiencias aumente de forma considerable en los próximos años.

En los otros países europeos donde se dan experiencias de presupuesto participativo, éstas han comenzado después del 2000 y están situadas todas en ciudades de izquierda (Mons, en Bélgica, con 90.000 habitantes; Salford, Inglaterra, con 216.000 habitantes; Palmela, en Portugal, con 54.000 habitantes...). Son experiencias todavía bastante aisladas, sin que haya signos de una extensión rápida del proceso a otros lugares.

Diversidad de metodologías

La historia todavía reciente de los presupuestos participativos y las diferencias entre los contextos nacionales y regionales explican que las metodologías utilizadas sean muy distintas entre sí. Si el modelo de Porto Alegre ha jugado siempre un papel importante en la difusión de la idea de que la participación de los ciudadanos en la definición del presupuesto público es una pista interesante para la renovación de la política, no todas las experiencias han tratado de adaptar su metodología y, muchas veces, han preferido apoyarse en metodologías que ya existían en el país.

Sin embargo, la metodología de Porto Alegre ha sido hasta ahora la más influyente en Europa, y lo seguirá siendo en un futuro previsible. Sus características principales son conocidas (Gret y Sintomer, 2003): se basa en dos dimensiones, territorial (con asambleas y/o gremios de barrio o de sector) y temática (con asambleas y/o gremios discutiendo sobre diferentes políticas públicas); articula el nivel micro local (del barrio o de la aldea) y el de la ciudad; articula asambleas abiertas a todos los ciudadanos, y consejos de delegados que constituyen la cumbre del proceso y lo monitorean; utiliza criterios formales de distribución de los recursos, dentro del marco de un reglamento explícito que puede ser modificado por los participantes; necesita un ciclo organizado de discusiones y toma de decisiones durante todo el año; permite discutir principalmente sobre el presupuesto de inversión, y

especialmente sobre las obras; tiene un valor deliberativo y el proceso permite una decisión conjunta entre los ciudadanos movilizados y el gobierno local. Esta metodología es más influyente en España, Italia y Portugal, donde muchas veces se aplica con variaciones y adaptaciones locales. No se encuentra como tal en Alemania. En Francia, Inglaterra y Bélgica se utiliza sólo parcialmente y representa más bien una fuente de inspiración. En Francia, por ejemplo, el punto decisivo es que esta metodología ha permitido a las experiencias de participación calificadas como presupuestos participativos articular el nivel del barrio con el nivel de la ciudad. Antes existían solamente los consejos o asambleas de barrio, que son el instrumento de participación más difundido en Francia (se han multiplicado en los últimos años, y habrían llegado probablemente a entre 1.000 y 3.000 a finales del 2004). Con el presupuesto participativo, en vez de una serie de discusiones verticales en cada barrio entre los ciudadanos voluntarios y el municipio, se pueden organizar discusiones horizontales entre ciudadanos de diferentes barrios. Pero las demás experiencias francesas resultan mucho más informales que el proceso de Porto Alegre, tienen un valor consultivo y no deliberativo; los consejos, cuando existen, no tienen un estatuto y un poder bien definidos, y el reglamento es normalmente fijado por el pleno municipal y no por los ciudadanos que participan.

Una segunda metodología se diferencia del modelo de Porto Alegre porque se basa en la participación de los colectivos, en vez de la de los ciudadanos individuales. El ejemplo más conocido es el de Albacete, uno de los presupuestos participativos más dinámicos en Europa, donde el consejo participativo, que se encuentra en el centro del proceso, integra los diferentes colectivos de la ciudad. Esta metodología está poco difundida en Alemania, en Francia o en Italia². En varios casos, para evitar conflictos con los colectivos sin perder la posibilidad de asociar los ciudadanos que no están organizados, se han concebido modelos mixtos, como en el caso de Puente Genil, Andalucía³.

Una tercera metodología está basada principalmente en fondos de inversión local en los barrios, con los cuales los ciudadanos pueden decidir sobre pequeñas obras o eventos. Estos fondos están muy difundidos en Alemania, en Holanda, en Inglaterra y, aun más, en Francia, donde existen varios centenares. Normalmente disponen de poco dinero, entre 5.000 y 25.000 euros por barrio. La experiencia mayor ha sido la de los jurados ciudadanos de Berlín, que disponían cada uno de 500.000 euros (Sintomer y Koehl, 2002). Los presupuestos participativos que utilizan esta metodología, como Pont-de-Claix, Morsang-sur-Orge (Francia) o Salford (Inglaterra), no se quedan a este nivel micro-local y articulan, por un lado, decisiones en los barrios sin pasar por un consejo participativo de ciudad, y por otro, discusiones sobre las orientaciones presupuestarias a nivel de la ciudad⁴.

Una cuarta metodología viene de los jurados ciudadanos o células de planificación, las cuales, con diferentes nombres, son bastante conocidas en Alemania, Inglaterra y España (Dienel, 1997; Sánchez, 2000). En el modelo clásico de los jurados ciudadanos, un pequeño grupo de ciudadanos designados por sorteo discute sobre temas como la planificación urbana o los derechos del consumidor, durante una reunión que dura unos días, y al final produce un dictamen ciudadano que el pleno municipal tiene que tomar en consideración, aun si el dictamen no tiene valor deliberativo. En un presupuesto participativo, esta metodología puede ser utilizada como alternativa a las asambleas abiertas o a la elección de delegados para designar los consejos participativos, con el objetivo de conseguir un grupo de ciudadanos más representativo del conjunto de la población que en las metodologías participativas clásicas. En Alemania es bastante popular, siendo el ejemplo más interesante el de Emsdetten, pero el sorteo normalmente se utiliza en combinación con otros mecanismos⁵.

Existen otras metodologías, pero no están tan difundidas como estas cuatro. Existe, por ejemplo, en Bobigny un observatorio de control y fiscalización independiente del municipio pero distinto de las otras instancias del presupuesto participativo (cuando, en el modelo de Porto Alegre, los consejos participativos de la ciudad son las instancias privilegiadas de la fiscalización del proceso). En Saint-Denis, un momento importante del ciclo del presupuesto participativo es la reunión conjunta de los delegados de los ciudadanos y del pleno municipal. En una ciudad como Puente Genil, el presupuesto

participativo anual está articulado con la Agenda 21 y el plan estratégico de la ciudad⁶. En algunas ciudades alemanas, en Salford (Inglaterra) y en Bobigny (Francia), se utilizan los sondeos participativos. En algunos lugares alemanes, los resultados del proceso participativo han sido sometidos al conjunto de la población mediante referéndum⁷.

Con el desarrollo de las experiencias y los intercambios crecientes, la tendencia no está en la homogeneización, sino en el desarrollo de modelos mixtos que, según los objetivos y las culturas políticas, recurren a diferentes metodologías para intentar combinar las ventajas y corregir los defectos de cada una. Sin embargo, el modelo de Porto Alegre seguirá siendo probablemente la referencia central, porque todavía es la referencia política más conocida y porque es muy popular en dos de los países donde se espera el mayor crecimiento del número de presupuestos participativos: España e Italia.

Objetivos

¿Cuáles son los objetivos de los que desarrollan los presupuestos participativos en Europa? Son tal vez tan distintos como las metodologías. A pesar de esto, se puede diferenciar a nivel analítico tres tipos potenciales que resumen la variedad de objetivos concretos que explicitan los actores (Gret y Sintomer, 2003; Bacqué, Rey y Sintomer, 2005): (1) A nivel administrativo, se puede utilizar la participación para mejorar la gestión pública. (2) A nivel social, se puede pensar que los presupuestos participativos van a influir sobre las relaciones sociales. (3) A nivel político, parece posible convertir esta metodología innovadora en un instrumento para “democratizar” o “reinformar” la democracia.

El nivel administrativo. Este nivel se ha vuelto fundamental en Brasil y en América Latina. Probablemente porque se pueden constatar efectos concretos de los presupuestos participativos en la lucha contra la corrupción, la reducción del clientelismo y la modernización de la gestión pública. Algunos organismos, que no son del todo subversivos, como el Banco Mundial, han incorporado esta metodología en el conjunto de instrumentos que proponen a los países del Sur. Ahora bien, el contexto europeo es muy distinto en cuanto al funcionamiento del Estado: ¿cómo el presupuesto participativo puede ser utilizado para mejorar la gestión pública? Hay que reconocer sobre todo que la relación no es automática. En los países más empeñados en modernizar su Estado, como los de Europa del Norte o el Reino Unido, el desarrollo del presupuesto participativo es inexistente, o casi. Aun al interior de un mismo país, las ciudades más “modernas” a nivel administrativo no son siempre las que tienen un presupuesto participativo, y viceversa, como se ve muy bien en España. El análisis demuestra todavía que la introducción de un presupuesto participativo está casi siempre relacionada con un proceso de modernización administrativa, sea que éste en un momento necesita el uso de un instrumento fuerte de participación, sea que el desarrollo de la participación no puede seguir adelante sin transformar la administración. Un desarrollo mayor es previsible en el futuro, tanto a nivel de la gestión de proximidad en los barrios como a nivel de la modernización de la administración de la ciudad en su conjunto. En cambio, la relación entre presupuesto participativo y mejoramiento de la gestión puede ser concebida de diversas maneras.

En Francia, los presupuestos participativos y la democracia participativa en general tienen como objetivo fuerte mejorar la gestión local o micro-local. A este nivel de “proximidad”, la idea es articular la cooperación transversal de los distintos servicios públicos en un territorio, de permitir un acceso más fácil a estos servicios, nombrar en cada barrio un responsable administrativo y un responsable político para hacer seguimiento a todos los problemas y solicitudes de la ciudadanía, y desarrollar la participación para entender mejor las necesidades de la gente. Es una visión bastante limitada y modesta, pero funciona bien y, en los lugares donde se actúa realmente en esta dirección, las mejoras son palpables. Además, el presupuesto participativo trae más transparencia a nivel municipal. Para tomar sólo un ejemplo, las ciudades que hacen un presupuesto participativo piden a sus técnicos que presenten el presupuesto de forma que sea entendible por la ciudadanía, y los políticos del pleno municipal se benefician del esfuerzo, ya que los documentos presupuestarios no se podían leer antes sin una formación financiera. Todavía, a nivel municipal, los efectos del presupuesto participativo son

limitados. Tal vez lo más importante es que refuerza el sentimiento de que hay que reformar y modernizar la gestión pública, sin que ésta haya sido todavía trasformada cualitativamente hasta ahora.

En Alemania, en cambio, el objetivo es mucho más ambicioso. La modernización del Estado es una palabra clave, sobre todo a nivel municipal, y la participación se concibe como una de las vías de la modernización administrativa. Es probablemente el objetivo mayor de los presupuestos participativos y la razón principal de su desarrollo en este país. Por eso se puede explicar que una fundación, como la Fundación Bertelsmann, que no es particularmente “subversiva”, haya jugado un papel importante en el desarrollo de esta metodología. La idea es introducir más transversalidad en las administraciones, ofrecer servicios más accesibles, tener más en cuenta las demandas de la gente, proponer objetivos de calidad, desarrollar un presupuesto por objetivos en vez del presupuesto clásico, y reformar el *management* interno de la administración. La fuerte crisis financiera de los municipios alemanes ha contribuido también a hacer del presupuesto participativo un instrumento potencial de consolidación de las finanzas a través de la responsabilización cooperativa de todos los actores y de una mayor legitimación de las decisiones. Es todavía demasiado temprano para decir si estos objetivos han sido logrados. En realidad, los logros son probablemente todavía limitados (como lo demuestra el desarrollo, de hecho, bastante limitado del presupuesto por objetivos), y el primer logro es tal vez que los imperativos de la modernización y de la participación aparecen ahora más ligados que antes. En todo caso, la idea de la responsabilización no llega a la de un control del Estado por la sociedad civil, como se ha difundido en Brasil y en otros países latinoamericanos.

En Inglaterra, la relación entre presupuesto participativo y modernización de la gestión pública se parece a la que existe en Alemania. En Italia y España, la situación es probablemente intermedia entre la situación francesa y la alemana, y la historia de los presupuestos participativos es también probablemente demasiado corta para hacer un balance completo. Se puede todavía notar unos desarrollos interesantes en los cuales fuertes procesos de modernización de la gestión pública comienzan a ser articulados con el presupuesto participativo, como en Puente Genil (Andalucía) o en Alcobendas (102.000 habitantes, cerca de Madrid, conocido por sus metodologías de participación en los barrios y por su “buena gestión”; ha planificado iniciar un presupuesto participativo en el 2005).

El nivel social. En Brasil, como en el resto de América Latina, el presupuesto participativo es un instrumento de las clases populares, y también un método privilegiado para priorizar la inversión en favor de los pobres. No es el caso en Europa, por lo menos en las demás experiencias. Muy pocas ciudades han establecido criterios de carencia u otros mecanismos que permitirían una lógica de justicia distributiva⁸, y hay pocos indicios de una apropiación privilegiada del proceso por los pobres. Es una de las diferencias mayores en el significado del presupuesto participativo entre los dos continentes. Además, es también muy limitado el impacto de las metodologías de presupuesto participativo en Europa en términos de género⁹. Eso no significa que no haya objetivos sociales, pero son distintos -y varían de país a país.

En Francia, los presupuestos participativos fueron introducidos en un comienzo en ciudades populares afectadas por una crisis social y urbana. Al igual que la democracia participativa en general, los presupuestos participativos están concebidos como instrumentos para fortalecer el tejido social, en una perspectiva “republicana” típicamente francesa¹⁰. La idea es que el diálogo entre ciudadanos, y entre la ciudadanía y los responsables políticos y administrativos pueda crear un sentido nuevo de comunidad de destino, una vía para disminuir los conflictos cotidianos, y una posibilidad de incluir a los marginados. En los hechos, no funciona mucho, porque si se crean nuevos lazos entre los que participan, éstos no son muy numerosos y los marginados son excluidos o se quedan en la periferia del proceso. En la ideología de los presupuestos participativos franceses, el tema permanece todavía muy fuerte y poco cuestionado.

En Alemania, el contexto es bastante diferente porque los presupuestos participativos fueron introducidos inicialmente en ciudades pequeñas o medianas que no estaban afectadas por la crisis urbana. Por eso, muchas veces, no hay ningún objetivo social. Cuando lo social está presente (y la

inclusión de ciudades más grandes como algunos distritos de Berlín va en esa dirección), la inspiración viene de las temáticas anglosajonas del *empowerment*: la idea es estimular a los ciudadanos en su capacidad de actuar de manera autónoma. En este ámbito, la originalidad alemana es que el tema del *empowerment* está articulado con el de la modernización del Estado, lo que no ocurre en los EE.UU.

En Italia, y más aun en España, el tema de la inclusión social, en parte importado de América Latina y adaptado al contexto local, está generalmente considerado como uno de los objetivos del presupuesto participativo. En estos dos países, algunas experiencias incluyen criterios de carencia que, en teoría, podrían permitir una redistribución a través del proceso participativo. Todavía no es tan visible, hasta ahora, el segundo elemento clave de la dinámica potencial de justicia social del presupuesto participativo, es decir la movilización de los pobres en el proceso y su apropiación de la metodología. Hay que esperar unos años antes de saber si la introducción de presupuestos participativos puede realmente modificar las prioridades sociales, como ha sido el caso en Porto Alegre (Marquetti, 2001).

El nivel político. Los dos objetivos políticos de los presupuestos participativos en Europa son: (1) mejorar la legitimidad del sistema político, y (2) mejorar la cultura cívica y “democratizar la democracia”, unas palabras utilizadas en Porto Alegre y que definen una perspectiva que es muchas veces explícita en el viejo continente. Pero el sentido de la palabra es distinto allí y aquí. Uno de los logros más fuertes de las experiencias exitosas en América Latina es, por ejemplo, acabar con el clientelismo, y esto no es un objetivo político en Europa: el clientelismo existe, pero está menos desarrollado y otras prioridades son percibidas como más importantes. Además, en Porto Alegre, donde se da el proceso más dinámico en América Latina, se ha creado una verdadera democracia participativa, es decir un sistema que completa la democracia representativa con elementos de democracia directa. Implica la emergencia de un cuarto poder, el de los ciudadanos cuando toman las decisiones directamente o a través de delegados estrechamente controlados, un poder que no substituye sino que se articula con los tres poderes clásicos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005).

En cambio, en Europa, la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo no son todavía deliberativas: permanecen consultivas y las decisiones las toman al final los políticos. Ocurre siempre así en Francia, Alemania, Bélgica, Inglaterra y Portugal, por los menos cuando se trata de decisiones más allá del nivel del barrio. En España y en Italia, la situación es intermedia entre la de los otros países europeos y la de Porto Alegre. En todo caso, cuando los políticos retienen el monopolio de la toma de decisión, no se puede hablar realmente de democracia participativa y es preferible hablar, como en Francia, de democracia de “proximidad”, en los dos sentidos de la palabra: una toma de decisión geográficamente más cerca de la gente, y un sistema en el cual hay más comunicación entre los políticos y la sociedad. La democracia de proximidad valoriza el diálogo, el ciudadano activo, y en esto constituye una ruptura con las tradiciones elitistas y el estatismo tradicional. Es también una diferencia fundamental entre la mayoría de las experiencias europeas y muchísimas experiencias latinoamericanas. En cuanto al primer objetivo político, la legitimación del sistema, los estudios demuestran que no se puede observar un efecto automático (Font y Blanco, 2004).

Actores

Tal vez se entiende mejor la razón de estas diferencias cuando se analizan los actores del proceso. Dos diferencias importantes separan los presupuestos participativos europeos del de Porto Alegre. La primera es que, en Europa, son casi siempre procesos desde arriba. Hay muy pocas excepciones: Figaró-Montmany, en parte Albacete, y Roma XI. Evidentemente, los ideales participativos no son un monopolio de los políticos, y muchas críticas han sido hechas en los últimos años contra un sistema político que se queda sordo a las peticiones de la gente. En muchos países europeos, la crisis de los partidos tradicionales es fuerte, el prestigio de la política es bastante más bajo que antes. Desde los años 70, muchos movimientos urbanos han reivindicado más participación. En este sentido, se puede

decir que el sistema político comienza con los presupuestos participativos a integrar las críticas que habían sido hechas en este terreno (Boltanski y Chiapello, 1999). Sin embargo, en los últimos años no se han visto movimientos sociales reivindicar una participación en la definición del presupuesto público y obtener satisfacción. La iniciativa del proceso la toma siempre o casi siempre el alcalde y su equipo, y muchas veces tiene problemas para movilizar a la gente que tiene dudas sobre los efectos reales de la participación. En las demás experiencias, la participación es cuantitativamente muy débil, y logra difícilmente el 1% de los adultos residentes en el municipio. Son probablemente las ciudades más pequeñas las que consiguen una participación mayor, una tendencia que se encuentra también en América Latina (Cabannes, 2003). La confluencia entre un movimiento desde abajo y uno desde arriba, que se ha visto en Porto Alegre, se repite poco en el viejo continente¹¹.

La segunda diferencia es que, en Porto Alegre y en casi todas las experiencias latinoamericanas, son las clases populares los actores principales del proceso -este hecho provoca las críticas de una parte de las clases ricas a quienes no les gusta este “instrumento de los pobres”. En cambio, en la mayoría de los casos europeos, son las clases medias o las fracciones superiores de las clases populares las más activas. Los observadores constatan en casi todos los sitios los mismos rasgos: los jóvenes, los extranjeros o inmigrantes, los más precarios, permanecen ausentes o marginados de los presupuestos participativos. La composición del público que participa es, en promedio, más popular que la de la clase política, pero no es representativa de las clases más dominadas de la sociedad. Una excepción notable es la fuerte presencia de las mujeres, que en la gran mayoría de los casos están presentes de modo paritario con los hombres, por lo menos en las asambleas y en los barrios ya que su presencia es muchas veces menor en los consejos participativos.

Si miramos a los actores más concretos, se destaca el papel de los partidos políticos. Es fundamental en Francia, Italia, España y Portugal. De hecho, son más bien fracciones de los partidos, muchas veces locales o regionales, las que están realmente activas, porque en ningún país existe un partido que haya implantado presupuestos participativos a escala nacional en todos los municipios en los cuales ejerciera el poder, tal vez con la excepción de Refundación Comunista, en Italia. Son los partidos de izquierda los que están más interesados en la temática: los comunistas y los verdes desde el principio; los socialistas más recientemente. En Francia, donde la crisis de los partidos políticos es fuerte y el declive de la militancia de izquierda es particularmente marcado, los presupuestos participativos permiten comunicarse de nuevo con la gente y reemplazar los lazos que pasaban antes a través del partido y de sus organizaciones sociales. Además, la democracia participativa siembra una de las pocas banderas nuevas que la izquierda pueda concebir después de la caída del muro de Berlín y de muchos de los viejos ideales y modelos. En España, en Portugal y en Italia, donde la militancia permanece más fuerte, el perfil político que se puede lograr gracias al presupuesto participativo es también decisivo. En cambio, el papel de los partidos políticos es menos marcado en Alemania (y en Inglaterra), donde las ciudades que han desarrollado presupuesto participativo son de todos los colores políticos y donde se hacen muchos esfuerzos para llegar a un consenso interpartidario sobre el tema.

Las fundaciones y algunas ONGs juegan también un papel importante en la difusión de la idea de presupuesto participativo, en la elaboración de las metodologías necesarias y en el asesoramiento técnico del proceso. Las fundaciones han sido tal vez el actor principal en Alemania a nivel nacional, y una pequeña ONG llamada “Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlín” ha sido muy activa en la capital del país. En Francia, dos ONGs nacionales, ADELS (que ofrece cursos de capacitación en temas de gestión local y publica la revista *Territoires*) y DRD (Democratizar Radicalmente la Democracia), han hecho un trabajo importante. En Inglaterra, la asociación “Community Pride Initiative”, que cuenta con el apoyo de OXFAM, ha sido el actor decisivo en el proceso de Salford. En Cataluña, la Fundación Jaime Bofill es cada vez más importante. No existe todavía el equivalente en Italia, donde las redes partidarias y municipales son hegemónicas.

Un tercer tipo importante de actores son las asociaciones y los diversos colectivos de vecinos y de ciudadanos. Muchas metodologías, particularmente en Alemania, están concebidas para implicar a

los ciudadanos que no están organizados y no son muy favorables a los colectivos. En muchas partes, esto ha generado tensiones entre el presupuesto participativo y las asociaciones, hasta provocar en unos sitios una casi parálisis del proceso, como en Córdoba en el 2004. En otros lugares, donde la metodología es más favorable a la participación de las asociaciones, éstas juegan un papel más dinámico, y a veces central, como en Albacete, donde ocupan casi todo el espacio.

Para completar este panorama, hay que añadir que el empeño de los funcionarios y técnicos no es homogéneo. Las personas que se ocupan directamente del presupuesto participativo, o que están encargadas de las relaciones con la ciudadanía, juegan un papel muy activo y, de hecho, son las que hacen que el mecanismo pueda funcionar. La gran mayoría de los funcionarios todavía tiene dificultades para incorporar la participación en su trabajo cotidiano, porque tiene miedo a perder su poder, porque piensa que la gente podría amenazar la racionalidad administrativa y porque no ha sido formada para esta problemática. Los primeros efectos de los cambios de mentalidad se hacen sentir en los técnicos más jóvenes, porque muchas veces han seguido cursos que incluyen el tema de la participación durante sus estudios. El interés del sindicato alemán de empleados, VERDI (el sindicato más importante a nivel europeo), y de algunos sindicatos italianos hacia los presupuestos participativos es significativo de una evolución importante en este ámbito.

La última diferencia notable entre los presupuestos participativos europeos y el de Porto Alegre (y de los demás casos latinoamericanos) está en el papel del concejo municipal. En América Latina, el legislativo local permanece marginado en el proceso del presupuesto participativo, que se basa sobre todo en un diálogo entre el ejecutivo local y la sociedad civil. El sistema presidencialista que se aplica en casi todas las ciudades latinoamericanas, con la elección directa del alcalde, contribuye probablemente a esta situación. En cambio, en Europa, donde el sistema más común a nivel de los municipios es el sistema parlamentarista, en el cual el alcalde es elegido por el pleno municipal y comparte entonces el mismo color político, el concejo municipal juega normalmente un papel mayor que en América Latina¹². Por supuesto, el impulso del alcalde (o de los tenientes alcaldes) es fundamental, y muchas veces es él quien toma las decisiones reales.

Los desafíos

¿Cuáles son los desafíos que los presupuestos participativos europeos tienen que enfrentar? En principio, son los mismos que en América Latina (Bacqué y Sintomer, 2001; Gret y Sintomer, 2003), a pesar de las diferencias de contexto y de metodología, que juegan más en el modo de responder a los desafíos.

El desafío de la eficiencia. El primer desafío -y probablemente el más fácil de enfrentar- es el de la eficiencia. ¿Pueden los ciudadanos contribuir a la eficiencia de la acción pública? Un lugar común opone la eficiencia a la democracia. La visión elitista que sostiene este postulado ha tomado históricamente formas diversas. En su forma contemporánea, reviste el disfraz de la competencia profesional. Sostiene que los ciudadanos ordinarios no están formados para afrontar problemas públicos, que apenas dedican tiempo a informarse y a evaluar objetivamente a sus responsables políticos; que demuestran en este campo una falta de profesionalismo que no dudarían en repudiar si la vieran aplicada en sus esferas profesionales. La idea de que la democracia consiste en el poder del pueblo sería, pues, peligrosa para la eficacia política, ya que, al fin y al cabo, reclama para los incompetentes un poder de decisión (Schumpeter, 1946).

Pero en los hechos, las experiencias de presupuesto participativo demuestran que las metodologías participativas pueden contribuir a la eficiencia. Pueden, primero, incorporar el saber de los usuarios, la eficiencia de la “proximidad”: como lo decía el filósofo norteamericano John Dewey, es el que trae el zapato quien sabe mejor donde duele, aun cuando es el zapatero quien puede repararlo. Pueden también contribuir a la modernización del Estado. Bien se ven los efectos a nivel del barrio, pero las experiencias demuestran, más allá de lo micro-local, la posibilidad de hacer de los ciudadanos un vector de la modernización, una fuerza que presiona para más transparencia, más calidad y más

responsabilidad. El problema es todavía que, al revés, sin modernización de la burocracia pública, sin por ejemplo la introducción rápida de una forma presupuestaria basada en los objetivos, el impacto del presupuesto participativo en términos de eficiencia sólo podrá ser limitado.

El desafío de la participación. La participación representa un doble desafío para las sociedades democráticas contemporáneas. Resulta, de hecho, paradójico exigir a los ciudadanos que se interesen en la política, pero que no participen en ella cuando se les excluye del poder de decisión efectivo, y cuando su palabra apenas cuenta al margen del período electoral. Hay que recordar lo que dice Rousseau sobre el pueblo inglés, que, según sus palabras, se equivoca gravemente cuando se cree libre, ya que “no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento porque, una vez que han sido elegidos, se convierte en esclavo”. Por otro lado, la vida política está marcada por un “censo encubierto”: el sufragio universal ha reemplazado el sufragio censatario, pero cuanto mayor es la pobreza económica y cultural de los ciudadanos, menos representados están en ella (Bourdieu, 1979; Gaxie, 1978). En general, se tiende a reducir sistemáticamente el lugar de las personas que pertenecen a los grupos dominados, y el fenómeno es tanto más grave a medida que se asciende en la escala de poder. Como ya lo hemos visto, este “censo encubierto” se reproduce (aunque en un ámbito más reducido) en muchos desarrollos participativos. La marginación de los sectores oprimidos constituye un desafío particularmente duro para los proyectos participativos, ya que entre sus principios se valora la proximidad entre los representantes y la población. Además, la participación es cuantitativamente escasa.

Es precisamente para enfrentar este desafío que algunas experiencias han introducido metodologías innovadoras como el sorteo, que ayuda a integrar a un público más representativo del pueblo en el proceso. Sin embargo, el sorteo no es una solución milagrosa y puede incluso producir resultados negativos porque no incita a los que no están designados y a las asociaciones a involucrarse en el proceso. En Porto Alegre, el hecho de que el presupuesto participativo haya modificado concretamente la vida cotidiana de la gente y, en particular, la de los más pobres, ha sido un incentivo para la participación en general y para la participación de los marginados en particular. Además, el sentimiento de ser por fin reconocidos en la sociedad ha contribuido probablemente a la movilización de las clases populares. El problema es que, en Europa, las realizaciones concretas de los presupuestos participativos son todavía limitadas, y que, en ausencia de una lógica efectiva de justicia distributiva, los discursos ideológicos sobre el tejido social, el *empowerment* o la inclusión social podrán difícilmente ser realmente movilizadores. Pueden incluso provocar frustraciones importantes.

El desafío de la instrumentalización. Uno de los desafíos más serios que debe enfrentar la democracia participativa es el del institucionalismo. En la democracia representativa clásica, la división del trabajo entre los políticos y la ciudadanía es simple: los unos deciden, la otra o está pasiva, o reivindica. La democracia participativa cambia este esquema. A menudo, el precio que se paga para que las instituciones tomen en cuenta las reivindicaciones de los movimientos sociales parece ser el distanciamiento de los líderes respecto a la base, la burocratización y la cooptación de los dirigentes asociativos y de los ciudadanos más activos y, al final del proceso, una pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al Estado.

En Porto Alegre hay mecanismos que favorecen la autonomía de la sociedad civil. Las reglas del presupuesto son claras, se sabe quién decide sobre qué y cómo se pueden resolver los desacuerdos. La estructura participativa es largamente autogestionada, los espacios de autonomía de los ciudadanos respecto al gobierno local son importantes, y hay una voluntad política ampliamente compartida que percibe el peligro de la instrumentalización. En cambio, en países como Francia y Alemania, uno de los límites de los mecanismos participativos es que estos constituyen generalmente un marco donde predomina el poder de los gobiernos locales, y donde se limita la autonomía de las personas y asociaciones implicadas en la participación. Los procedimientos de funcionamiento, los temas tratados y la organización de los debates dejan un espacio para la espontaneidad ciudadana, pero la mayoría de las veces es el gobierno municipal el que decide las grandes líneas a seguir. En los casos más

caricaturescos, todo el mecanismo se reduce a una política de imagen de las alcaldías que manifiestan su apertura a la sociedad civil sin ofrecer más que una pseudo participación a sus administrados. En España y en Italia, las reglas son más claras y permiten, al menos formalmente, más autonomía para los ciudadanos. El funcionamiento cotidiano de los consejos participativos en Córdoba y Albacete es, por ejemplo, impresionante en esta perspectiva. Sin un movimiento social que pueda pesar en las grandes decisiones (como la de modificar completamente el estatuto del presupuesto participativo), los peligros de instrumentalización permanecen fuertes.

El desafío de la deliberación. El cuarto desafío es el de la deliberación¹³. ¿Cómo concebir metodologías que puedan permitir una discusión rica, que puedan maximizar el aporte racional de los ciudadanos a la solución de los problemas colectivos? ¿Cómo partir de los temas locales sin encerrarse en ellos?

Las discusiones en asambleas abiertas tienen la ventaja de movilizar a muchos (o bastantes) ciudadanos. Pero para la gente que participa, lo más difícil es que la discusión sea profunda y rica. Por eso muchos presupuestos participativos articulan momentos abiertos y discusiones en pequeños grupos. Generalmente, son los consejos participativos los que juegan este papel. Pero en Alemania y en Francia no se reúnen mucho (frecuentemente, se reúnen sólo una vez al año en Alemania, y entre cuatro y seis veces en Francia): ¿es suficiente para discutir seriamente de los problemas del barrio y de la ciudad? Además, ¿cuáles son las metodologías más adecuadas para moderar la discusión? ¿Es preferible que la animación del debate sea hecha por un ciudadano, por un responsable político, o por una persona exterior y neutral?

Por otro lado, la emergencia de lo “local” como ámbito privilegiado de la vida democrática se corresponde en parte con un desplazamiento del conflicto de la empresa a las condiciones de hábitat o, al menos, con una disociación de las relaciones que se establecen alrededor del trabajo y del territorio. La revalorización de lo local se apoya igualmente sobre la voluntad de los actores asociativos de “ver el fin de sus actos”. Lo que plantea problemas es menos el anclaje de la acción colectiva y del debate público en el ámbito local que su aislamiento en este ámbito. Por su imposibilidad de ser un trampolín, lo local puede convertirse en una trampa. La participación puede producir el efecto “nimby” (“*not in my backyard*”, no en mi patio trasero). Sin embargo, la posibilidad de articular los problemas micro-locales y los temas globales es tal vez una de las fuerzas mayores de los presupuestos participativos en comparación con otros mecanismos de participación. En la mayoría de las experiencias, el efecto “nimby” pierde su fuerza cuando los ciudadanos tienen que justificar sus reivindicaciones frente a los otros ciudadanos y no solamente frente a los responsables políticos. La presión a la generalización que la deliberación en público pone sobre los que participan, y que los teóricos de la democracia deliberativa a veces han concebido demasiado abstractamente, supone unas metodologías y unos dispositivos concretos, pero los presupuestos participativos parecen pasar el examen bastante bien.

El desafío de la democracia. El último desafío es el de la democracia. ¿Cómo articular de modo dinámico la lógica de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia directa sin los cuales no hay una verdadera democracia participativa?

El republicanismo y el liberalismo surgidos de las revoluciones democráticas del siglo XVIII han pensado la representación democrática de un modo paternalista. Madison, uno de los fundadores de la República en los EE.UU., es explícito en este punto: para él, las elecciones tienen como efecto “depurar y ampliar los puntos de vista de la gente a través de la mediación de un cuerpo escogido de ciudadanos cuya sabiduría es capaz de discernir el auténtico interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia harán menos susceptible de sacrificar este interés a consideraciones temporales y parciales. Dentro de un sistema tal, la voluntad pública expresada por los representantes del pueblo se armoniza mejor con el bien público que si el propio pueblo se agrupase con este fin para formularla” (Hamilton, Madison y Jay, 1982: 10). En este punto está de acuerdo con el abad Sièyes, uno de los padres de la Revolución Francesa, quien exalta el Tercer Estado para subrayar, a continuación, que los ciudadanos “nombren a representantes más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar

en este punto su propia voluntad” (Sièyes, 1985).

El rápido desarrollo de los presupuestos participativos europeos demuestra que su evolución es muy sólida y que este tipo de discurso es siempre más difícil de sostener. Esta evolución se puede explicar por factores estructurales, como el desarrollo de la educación, la crisis de todas las estructuras autoritarias en la sociedad, y el papel menor de los partidos. Otros factores, como la crisis del Estado de bienestar y la globalización, influyen también. En el siglo pasado, el Estado de bienestar ha sido construido mediante intensas luchas, pero también a través de compromisos entre intereses distintos: el movimiento obrero luchaba por el socialismo, los patrones progresistas para evitarlo, los funcionarios para reforzar la unidad de su país y la paz social, los cristianos progresistas para reducir la pobreza. Ahora, en otra escala, el futuro de la democracia participativa depende también de la convergencia de varios actores: políticos que buscan una nueva legitimidad, ciudadanos que quieren que su voz sea escuchada, técnicos que quieren mejorar la gestión pública. ¿Puede ser el presupuesto participativo, tanto en Europa como en América Latina, una vía creíble y realista para un compromiso dinámico? No es seguro. Como lo hemos visto, los desafíos son muchos y no se enfrentan fácilmente. Además, existen otras tendencias fuertes que proponen otras direcciones hacia el futuro.

Conclusión

Por supuesto, las tendencias de evolución en Europa y en el mundo no se pueden interpretar todas con el prisma de los presupuestos participativos. El futuro está abierto, y se puede sólo intentar distinguir algunos desarrollos posibles. La tendencia más fuerte ha sido hasta ahora la “neoliberal”: se basa en el desarrollo de los mecanismos del mercado, siempre más influyentes en la ciencia; en la desregulación y el Estado mínimo; en la multiplicación de procesos de toma de decisión que deslegitiman las asambleas políticas deliberativas tradicionales (tendencia a). Hay todavía tres tendencias minoritarias que se diferencian de ésta. La primera se puede caracterizar como “populista-autoritaria” (tendencia b). Regula la ciencia con el instrumento de la investigación militar, conserva las jerarquías sociales, incluso dentro de la burocracia pública, desarrolla formas políticas centradas alrededor de mecanismos plebiscitarios y carismáticos, con una fuerte polarización respecto a los “enemigos” internos y externos. La segunda tendencia consiste en una reforma interna del mundo científico, del Estado y de la política, a través de más responsabilización, menos burocracia y jerarquías, y una transformación del mecanismo presupuestario para hacerlo más eficiente (tendencia c). La última tendencia es la que encarnan los presupuestos participativos: los ciudadanos pueden volverse actores en el desarrollo de la ciencia, en la modernización del Estado y en la toma de decisión política (tendencia d).

Ninguna de estas tendencias podrá imponerse sola y las soluciones más sólidas serán producto de compromisos entre dos o más de ellas. ¿Cuáles son entonces los desarrollos más probables?

El primer desarrollo posible es la combinación del neoliberalismo (o sea, la tendencia a) con una fuerte dimensión autoritaria (la tendencia b). Es la “vía de Bush”, tal vez era la de Aznar. Si el mercado impone con mayor énfasis su lógica, la investigación militar y la guerra juegan un papel clave, y la legitimación interior del sistema político se basa no solamente en los éxitos económicos sino también en una defensa de los valores tradicionales, de la comunidad nacional contra los extranjeros, el terrorismo, etc. En este marco, los presupuestos participativos no pueden desarrollarse.

En un segundo desarrollo posible, el neoliberalismo permanece dominante pero se apoya en las tendencias c y d, es decir en una cierta reforma interna de la ciencia, de los servicios públicos y del sistema político, así como en la participación ciudadana. Es la “vía de Blair”. El mercado y su lógica tienen un papel fundamental, pero la reforma del Estado es real y el gobierno presiona para que todos los niveles del Estado sean más participativos. En el Sur del mundo, lo que propone el Banco Mundial es en parte una variante de este desarrollo. En el Reino Unido, una ley reciente obliga a los gobiernos locales a consultar a la ciudadanía sobre el presupuesto público. En este marco, cierto desarrollo de los presupuestos participativos es concebible, e incluso probable. Estos instrumentos mantendrán procesos *top-down*, sin efectos redistribuidores importantes, y subordinados a otras lógicas. En cierta forma, los

pobres podrán autogestionar su miseria en el Sur o en las zonas marginadas del Norte, y los ciudadanos podrán influir o decidir sobre asuntos de proximidad -pero no sobre las grandes lógicas sistémicas más allá del nivel local.

El tercer desarrollo potencial se centra alrededor de la reforma interna de los sistemas científico, administrativo y político existentes. Se apoya también en la participación para relativizar el peso del mercado y preservar un núcleo fuerte de servicios públicos. Es la estrategia que los sindicatos alemanes defienden con la expresión: “competir con lo privado en vez de privatizar”. Tal vez sea también la vía de modernización que la socialdemocracia podría seguir en los países nórdicos, y a lo mejor el futuro de los municipios comunistas en Francia. La afirmación del papel del Estado se hace rompiendo con las viejas concepciones burocráticas y paternalistas que caracterizaban el Estado de bienestar tradicional. En este marco, los presupuestos participativos pueden jugar cierto papel, pero subordinado a la clase política tradicional y a la burocracia pública; también pueden ser el instrumento privilegiado para el diálogo con la ciudadanía, pero permaneciendo en una dimensión consultiva y no deliberativa, por lo menos cuando se trata de asuntos globales.

El último desarrollo posible podría llamarse “gobernanza participativa”: la tendencia d se hace más fuerte y se articula a la reforma interna de la administración pública, de la ciencia y del sistema político, al grado de cuestionar la hegemonía del mercado. Más o menos, ha sido el desarrollo de Porto Alegre y es el que propone el Foro Social Mundial. En este marco, los presupuestos juegan un papel central, a lado de otros mecanismos de participación en otras escalas. Las condiciones que podrían permitir este desarrollo son difíciles de lograr en Europa: un contexto político favorable, una fuerte movilización social, y metodologías innovadoras que permitan, entre otros aspectos, garantizar la independencia de la sociedad civil. Es lo que municipios como Córdoba o Albacete pretenden lograr.

En todo caso, si el futuro de los presupuestos participativos no está del todo asegurado, son un prisma interesante para entender mejor la evolución y las contradicciones del presente.

Notas

¹ Esta ponencia expone los primeros resultados de una investigación internacional comparada que estoy dirigiendo en el marco del Centro Marc Bloch de Berlín, un centro de investigación franco-alemán en ciencias sociales, con el apoyo de la Fundación Hans-Böckler, que está ligada a los sindicatos alemanes, y de la Delegación a la Ciudad del gobierno francés. Esta investigación comenzó a finales de 2003 y se desarrollará hasta finales de 2005. Incluye un estudio de alrededor de veinte ciudades europeas en Alemania, Francia, España, Italia, Inglaterra, Holanda, Finlandia, Bélgica y Portugal, con una dimensión cualitativa (entrevistas y observaciones de momentos de participación en cada ciudad, datos de comparación jurídicos y políticos) y una dimensión cuantitativa (datos de comparación financieros, económicos y demográficos, datos sobre la participación). El equipo de investigadores incluye a C. Herzberg y A. Röcke (Centro Marc Bloch), y colaboradores independientes: G. Allegretti (Universidad de Florencia), E. Ganuza (Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, de Córdoba), J. Hall (Community Pride Initiative Manchester), L. Guerreiro (Palmela), C. Schaut y L. Damay (Universidad de Saint Louis, Bruxelles). Este trabajo se beneficia de los estudios del equipo de J. Font (Universidad Autónoma de Barcelona) sobre las experiencias españolas (Font, 2001a, 2001b); de los de Y. Cabannes (Proyecto de Gestión Urbana, Naciones Unidas, Ecuador, y programa Urbal, Red 9 “Presupuestos participativos y finanzas locales”) sobre los presupuestos participativos en América Latina (Cabannes, 2003); y de los desarrollados por L. Avritzer (Universidade Federal de Minas Gerais) en Brasil (Avritzer, 2002, 2005; Avritzer y Navarro, 2003). Agradezco por sus comentarios y críticas a los participantes de varios seminarios en los cuales versiones previas de esta ponencia han sido discutidas en Francia, España, Alemania y Brasil, y a V. Giraud por sus correcciones. Los presupuestos participativos de Francia, España y Alemania están más en el centro del presente artículo, porque tenemos hasta ahora más informaciones sobre ellos.

² En Francia, la excepción mayor es tal vez la del presupuesto de la vivienda social de Poitiers, donde un consejo de asociaciones de inquilinos puede decidir la atribución de una cuarta parte del presupuesto de inversión, o sea 750.000 euros, destinados a pequeñas obras.

³ Las metodologías mixtas existen también en América Latina, siendo la más conocida probablemente la de Belo Horizonte, Brasil. Una metodología algo parecida a la de los colectivos se basa en los sectores de la población: indígenas, mujeres, jóvenes... Esta metodología está bastante difundida en América Latina (Cabannes, 2003; Barrera, 2004; Ramírez, 2001); en Europa, mucho menos, y son ante todo los jóvenes los que, a veces, están representados como tales en el marco del presupuesto participativo.

⁴ En Morsang-sur-Orge, cada barrio dispone de 60.000 euros. En Brasil, el ejemplo más conocido que articula la posibilidad de decisiones directas en el barrio y un consejo participativo a nivel de la ciudad es el de Belo Horizonte (Font, 2001b).

⁵ En Francia, el sorteo se utiliza más en los consejos de barrio, y ha sido integrado en el presupuesto participativo de Pont-de-Claix, cerca de Grenoble. Algo similar podría suceder en España. Al revés, las reticencias frente al sorteo son muy grandes en América Latina, por lo que no se utiliza esta metodología en los procesos participativos.

⁶ En América Latina, los ejemplos más interesantes de articulación entre el presupuesto participativo y la planificación estratégica son los de Santo André, Belém (Brasil) y Villa El Salvador (Perú).

⁷ En Villa El Salvador también ha sido utilizado el instrumento del referéndum en este marco.

⁸ En las excepciones, se puede notar ciudades españolas como Puente Genil y Córdoba.

⁹ En América Latina, la cuestión de género está en la agenda de los presupuestos participativos, aunque las prácticas no están muy desarrolladas todavía. Porto Alegre no es la ciudad de vanguardia en este ámbito.

¹⁰ La perspectiva del “tejido social” tiene similitudes con las tesis de Putnam en los EE.UU. sobre el “capital social”, pero su problemática es distinta en varios aspectos, en particular en la relación con el Estado.

¹¹ En muchas ciudades brasileñas y latinoamericanas, los presupuestos participativos vienen también desde arriba (Avritzer, 2005; Avritzer y Navarro, 2003).

¹² No es casual que Alemania sea el país donde hay más conflictos entre alcaldes y plenos municipales alrededor del presupuesto participativo: desde hace unos años, el alcalde es elegido directamente por los ciudadanos y, además de no concentrar en sus manos todo el poder ejecutivo, que tiene que compartir con la mayoría del pleno, puede ser de un color político distinto de ésta.

¹³ La “deliberación” es concebida aquí en el sentido de la filosofía política, es decir como sinónimo de discusión argumentada, y no en el sentido común de la toma de decisión.

Bibliografía

Abers, R. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brasil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Allegretti, G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano*, Florencia, Alinea.

Allegretti, G. y Herzberg, C. (2004), *El “retorno de las carabelas”: los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*, Amsterdam, Transnational Institute; Fundación de Investigaciones Marxistas (TNI Briefing Series, N° 2004/5).

Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

_____ (2005), “Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique”, en *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, M. H. Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer, (coords.), Paris, La Découverte.

- Avritzer, L. y Navarro, Z. (coords.) (2003), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez.
- Bacqué, M. H. y Sintomer, Y. (1999), “L’espace public dans les quartiers populaires d’habitat social”, en *Espace public et engagement politique: enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, C. Neveu (coord.), Paris, L’Harmattan.
- _____ (2001), “Gestion de proximité et démocratie participative”, en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 90, Paris, septembre.
- Bacqué, M. H.; Rey, H.; y Sintomer, Y. (coords.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l’action publique?*, Paris, La Découverte.
- Baierle, S. (1992), Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80; dissertação de mestrado, Campinas, dezembro, mimeo.
- _____ (1998), “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”, en *Cadernos da CIDADE*, Vol. 44 N° 6, Porto Alegre, junho.
- Barrera, A. (coord.) (2004), “Presupuestos participativos”, en *La Era Urbana*, edición especial, Quito, marzo.
- Bertelsmann Stiftung (coord.) (2002), *Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen: Zwischenbericht*, Düsseldorf, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung y Hans-Böckler-Stiftung (coords.) (2002), *Der Bürgerhaushalt: ein Handbuch für die Praxis*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Blanco, I. (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Blanco, I. y Gomà, R. (dirs.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Blondiaux, L. y Sintomer, Y. (coords.) (2002), “Démocratie et délibération”, en *Politix*, N° 57, Paris.
- Bogumil, J. y Kißler, L. (coords.) (1997), *Verwaltungsmodernisierung und Lokale Demokratie*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Bohman, J. y Rehg, W. (coords.) (1997), *Deliberative Democracy*, Cambridge, The MIT Press.
- Bourdieu, P. (1979), *La distinction*, Paris, Minuit.
- Cabannes, Y. (2003), *Presupuestos participativos en ciudades europeas y latinoamericanas; documento base*, Quito, Programa de Gestión Urbana; Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- _____ (2004), “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio; documento conceptual”, Quito, Programa de Gestión Urbana (Cuadernos de Trabajo, N° 139).
- Castro, P. (2004), “El presupuesto participativo en Getafe”, en *Temas para el Debate*, N° 113, Madrid, abril.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (Brasil) (1999), *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre, CIDADE.
- Dienel, P. (1997), *Die Planungszelle*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Dryzek, J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberal, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press.
- Elster, J. (coord.) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fedozzi, L. (1999), *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo, 2. ed.
- _____ (2001), *O poder da aldeia, gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo.
- Fischer, N. B. y Moll, J. (coords.) (2000), *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento*

- participativo*, Petrópolis, Vozes.
- Font, J. (2001a), *Experièns de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- _____ (coord.) (2001b), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, J. y Blanco, I. (2004), “¿Que hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los actores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, documento presentado en el IX Congreso CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 noviembre.
- Fung, A. y Wright, E. O. (coords.) (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Ganuza Fernández, E. y Alvares de Sotomayor, C. (dirs.) (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Icaria.
- Gaxie, D. (1978), *Le cens caché*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Genro, T. y De Souza, H. (2001), *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 4. ed.
- Gret, M. y Sintomer, Y. (2003), *Porto Alegre: la esperanza de otra democracia*, Barcelona, Debate.
- Habermas, J. (1992), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Hamilton, A.; Madison, J.; y Jay, J. (1982), *The Federalist Papers (1787-1788)*, New York, Bantam Books.
- Herzberg, C. (2002), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre: wie Partizipative Demokratie zu Politisch-Administrativen Verbesserungen führen kann*, Münster, LIT.
- Holtkamp, L. (2000), *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden: ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, Berlin, Heinrich-Böll-Stiftung.
- Llamas, F. (2004), “Participación y construcción de ciudadanía en Europa: Córdoba - España”, en *La Era Urbana*, Quito, marzo.
- Leydet, D. (coord.) (2002), “La démocratie délibérative”, en *Philosophiques*, N° 29/2, Montréal, automne.
- Macpherson, C. B. (1977), *Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- Marquetti, A. (2001), “Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre”, en *Construyendo un nuevo mundo*, J. Verle y L. Brunet (coords.), Porto Alegre, Guayí.
- Naciones Unidas. Programa Hábitat (2004), *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?: 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*, Naciones Unidas, Quito.
- Naschold, F.; Oppen, M.; y Wegener, A. (coords.) (1997), *Innovative Kommunen: Internationale Trends und Deutsche Erfahrungen*, Stuttgart, Kohlhammer.
- Nebot Pineda, C. (2004), “Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos”, en *Temas para el Debate*, N° 113, Madrid, abril.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pérez Castell, M. (2004), “La experiencia de los presupuestos participativos en Albacete”, en *Temas para el Debate*, N° 113, Madrid, abril.
- Ramírez, F. (2001), “La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador”, Quito, Programa de Gestión Urbana (Cuadernos de Trabajo, N° 90).
- Sánchez, F. (2002), *Orçamento participativo: teoria e prática*, São Paulo, Cortez.
- Sánchez, J. (coord.) (2000), *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Barcelona, Meditteranià.
- Schumpeter, J. (1946), *Capitalism, Socialism, Democracy*, New York, Harper.

- Sieyès, E. J. (1985) “Déclaration sur la question du veto royal”, en *Ecrits politiques*, Paris, EAC; Gordon y Breach.
- Sintomer, Y. y Koehl, E. (2002), *Les jurys citoyens de Berlin*, Berlin, Centre Marc Bloch; Délégation Interministérielle pour la Ville, <http://server.cmb.hu-berlin.de/publi/index1.html>.
- Sintomer, Y. y Röcke, A. (2005), “Les jurys de citoyens berlinois: tirage au sort, gestion participative et démocratie”, en *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, M. H. Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer, Paris, La Découverte.
- Santos, B. de Sousa (coord.) (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Villasante, T. R. (1995), *Las democracias participativas*, Madrid, Hoac.
- Villasante, T. R. y Garrido, F. I. (coords.) (2002), *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid, Editorial Cimas (Construyendo Ciudadanía, N° 3).
- Villasante, T. R. (1994), *Las ciudades hablan*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Warin, P. (1997), *Quelle modernisation des services publics?: les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte.

Construyendo una nueva gobernanza a través del e-Gobierno: una visión de la OCDE*

Edwin Lau

En un momento en el que “buena gobernanza” se vuelve una palabra de moda en los países en desarrollo, el término “e-gobernanza” (*e-governance*) parece prometer una visión aún más utópica, con connotaciones de modernidad y afluencia. Pero, ¿qué es lo que queda del concepto al quitar el brillo de la tecnología?

Buena gobernanza es un concepto poderoso por sí mismo, tanto en países desarrollados como en desarrollo, por las promesas de sus beneficios. Con una estructura de incentivos dentro de un sistema basado en el desempeño, y haciendo este sistema transparente y con rendición de cuentas para todos los grupos de interés (jugadores), se puede reducir la corrupción, incrementar la eficiencia gubernamental y mejorar la distribución de los recursos públicos. Además, el agregar mecanismos para la retroalimentación y la participación, promete no sólo mejores políticas sino también una mejor implantación e instrumentación de éstas, mayor confianza de la ciudadanía en el gobierno y un mejor ambiente para los negocios y la inversión.

Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) aplicadas al gobierno proporcionan herramientas poderosas para lograr este propósito, pero a la vez, hacen surgir más y nuevas preguntas sobre la gobernanza y las compensaciones que deberán ser negociadas con los ciudadanos y las empresas, mientras los gobiernos intentan cambiar su funcionamiento para poder entregar servicios más responsivos y volverse más eficientes y abiertos.

Competencia entre objetivos del e-Gobierno

Al acercar a países miembros a discutir su experiencia en relación con la implementación estratégica de las iniciativas de e-Gobierno, la OCDE descubrió que estas iniciativas trataban de resolver muchos objetivos a la vez. A diferencia del sector privado, al gobierno se le exige lograr objetivos de políticas diferentes y muchas veces en conflicto. En la prisa por lograr todos sus objetivos, los principios básicos de la gobernanza se pierden en el desarrollo y la implementación de las iniciativas de e-Gobierno. Algunos de los objetivos principales son los que se señalan a continuación.

Mayor eficiencia: un asunto importante para el e-Gobierno. En muchos países de la OCDE, los ministerios de finanzas o presupuesto tienen la responsabilidad primaria de guiar y coordinar las iniciativas de e-Gobierno. Una evaluación de esta estrategia aún está por realizarse, pero la intención es clara: en un ambiente fiscal restrictivo, se espera que las iniciativas de e-Gobierno sean autosuficientes y se mantengan por sí mismas, además de generar ahorros que disminuyan la presión sobre los presupuestos gubernamentales en general.

¿Cómo puede lograr esto el e-Gobierno? Utilizar las TIC disminuye las distancias geográficas, automatiza muchas acciones de rutina y mejora la eficacia general de la provisión de servicios. Los sistemas electrónicos de compras gubernamentales han sido utilizados para disminuir los costos gubernamentales, combinando el poder adquisitivo del gobierno con la reducción del fraude y desperdicios a través de procesos más transparentes.

Sin embargo, en la práctica no siempre se han logrado estos resultados. Los sistemas de las TIC son caros y con posibilidades de que puedan fallar (OCDE, 2001a). Además, hasta que más ciudadanos tengan acceso a los servicios y a la información en línea, el e-Gobierno seguirá representando sólo un canal adicional para la entrega de servicios más que un sustituto de los canales tradicionales. Finalmente, el número de usuarios depende de diversos factores, incluyendo la adecuación y calidad de los servicios, qué tan bien han sido divulgados y qué tan fáciles son de usar.

(*) Documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Por otra parte, el valor de otorgar mejores servicios a los ciudadanos y las empresas -tanto en términos de mayor conveniencia, ahorro de tiempo y servicios más adecuados- puede tener consecuencias importantes en el ambiente económico general de un país, así como en el nivel de confianza de los ciudadanos en el gobierno.

Un gobierno responsable: la búsqueda de mayor legitimidad. Un gobierno responsable se ha convertido en la piedra angular para aumentar la confianza de los ciudadanos en su gobierno. Los gobiernos han tratado de conseguirlo a través de mejores servicios a la medida, y con el desarrollo de portales y lugares que funcionen como ventanilla única. Pero para lograr un gobierno responsable, es necesario saber lo que los ciudadanos y las empresas quieren. Los países de la OCDE se dan cuenta, cada vez más, que los ciudadanos esperan estar involucrados en los procesos de creación de políticas más que ser sólo consumidores de políticas. Como resultado, los países están experimentando con este tipo de herramientas no sólo para diseminar información sino para desarrollar la capacidad de participación e influencia en la toma de decisiones. Así, han surgido comunidades interesadas que crean redes en las que el gobierno es tan sólo uno de los diferentes jugadores, aunque muy poderoso (OCDE, 2000).

La ciudadanía activa es “una relación basada en la asociación con el gobierno, en la que los ciudadanos activamente se involucran en definir los procesos y el contenido de la política” (OCDE, 2001b). El reporte “Online Consultation in GOL Countries” (<http://www.governments-online.org/articles/18.shtml>), producido por Government Online International Network (GOL), proporciona numerosos ejemplos sobre cómo los países están utilizando la tecnología para informar e involucrar a los ciudadanos.

Los retos incluyen no sólo desarrollar la capacidad entre ciudadanos de participar efectivamente en la toma de decisiones, sino también utilizar al interior del gobierno la nueva información. A través de la promoción de comunidades en línea, y desarrollando herramientas de *e-involucramiento* para apoyar a estas comunidades, se podría habilitar un enfoque mucho más colectivo. Pero ¿qué significa la nueva información y qué peso deberá tener en la toma de decisiones?

¿Reforma o transformación? Otro objetivo del e-Gobierno consiste en apoyar los esfuerzos de modernización gubernamental. Las TIC son una herramienta valiosa para la administración del conocimiento, la recolección de información sobre el desempeño y la comunicación con las administraciones públicas. El e-Gobierno puede crear redes de flujos de información entre las diferentes partes de la administración sin importar las fronteras legislativas, administrativas o las jerarquías. De hecho, uno podría preguntarse si las agencias gubernamentales pueden o no mantener sus divisiones y territorios internos actuales mientras intentan mantener una única interfaz con el ciudadano a través del e-Gobierno.

Además, el e-Gobierno puede usarse para depurar el gobierno eliminando la recolección de información redundante e innecesaria. Éste ha sido el caso en varios países nórdicos, donde la obtención de información de censos y registros sobre salarios permite a los gobiernos proponer una solicitud completa de impuestos para la aprobación de los ciudadanos. Con estos mecanismos se ahorra dinero y tiempo al eliminar procesos innecesarios, y los errores por la recopilación de información son disminuidos.

El modelo actual de la administración pública, en la mayoría de los países de la OCDE, restringe la posibilidad de compartir la información porque la recolección y el uso de la información está segmentada, al igual que la estructura de gobierno. Esta separación va de acuerdo a las funciones que realizan, sin embargo, también ayuda a proteger la privacidad de la información de los ciudadanos. Al crear un gobierno “sin costuras”, éste tendrá que encontrar un equilibrio entre la protección de la privacidad ciudadana y la mejor satisfacción de sus necesidades con servicios más eficientes y proactivos. Como se puede ver en este ejemplo, lo que comienza como un ejercicio diseñado para desarrollar programas y servicios más responsables se convierte en un ejercicio de gobernanza.

Por supuesto que todas las iniciativas del e-Gobierno incluirán una combinación de los objetivos descritos previamente, pero los gobiernos deben tener claro sus objetivos y prioridades para conocer de qué son responsables.

Construyendo un esquema de gobernanza

Mucho se ha dicho sobre el potencial de las nuevas tecnologías para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. Sin embargo, no se puede asumir que la disponibilidad de los servicios en línea, automáticamente incrementará la transparencia de la administración pública. Un modelo de gobernanza debe ser considerado de cara al desarrollo de las iniciativas de e-Gobierno y no como un cambio posterior. Como ya se ha dicho, el impulso hacia servicios más responsables y eficientes tendrá implicaciones importantes para los ciudadanos. Depende del gobierno utilizar la protección adecuada y explicar a los ciudadanos con qué propósitos se utilizará su información, cuáles son los beneficios para ellos y cuáles son los límites en el uso de su información.

Sin duda, el esfuerzo realizado de diseminación de la información a través de Internet incrementa la *presión* sobre el gobierno para ser más transparente. Sin embargo, es responsabilidad de los gobiernos decidir, en diálogo con los ciudadanos, empresas y sociedad civil, cómo cuidar el interés público de la mejor manera, conciliando la búsqueda por mejorar la administración del conocimiento con la demanda por la privacidad de la información, y respondiendo a presiones de mayor transparencia y acceso a un costo razonable.

La transformación de la administración pública también puede tener importantes implicaciones para la gobernanza. La “inmaterialización” de las agencias virtuales en línea dificultan al ciudadano saber qué agencia gubernamental está realmente proveyendo el servicio o manejando las solicitudes, lo cual erosiona el proceso de rendición de cuentas. Adicionalmente, existe el peligro de que sean los mismos ciudadanos los que se vuelvan más transparentes mientras que las agencias intercambian sus registros personales detallados.

El e-Gobierno tiene el potencial de permitir la adopción de prácticas de buen gobierno. Esto significa ser consciente del poder de creación de redes y de la construcción de capacidades de las TIC entre la constelación de los entes interesados, como las administraciones públicas, los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los parlamentos y las organizaciones observadoras. También significa tomar decisiones cuidadosas sobre el acceso, la seguridad y la protección de la privacidad en sus relaciones con estos grupos.

Finalmente, vale la pena tener en cuenta los incentivos, las oportunidades y las limitaciones de las administraciones públicas de las que se está solicitando su colaboración para las iniciativas de e-Gobierno. A raíz del 11 de septiembre, por ejemplo, los objetivos legítimos de políticas en materia de seguridad han sobrepasado, en muchas instancias, las preocupaciones sobre la disponibilidad de la información.

¿Qué se puede aprender de la experiencia de la OCDE?

El e-Gobierno es claramente una prioridad para los países de la OCDE, pero ¿hasta qué punto las lecciones aprendidas en estos países se aplican en países no miembros de la OCDE? La respuesta es muy amplia. Mientras que las cuestiones de alcance, enfoque y nivel de tecnología deben determinarse en cada país de acuerdo con sus propias necesidades, lograr el cambio cultural necesario dentro de la administración pública es un reto común para todos los países.

De hecho, los países que están en proceso de construir su servicio civil tienen una ventaja, ya que pueden incorporar nuevos modelos de gobernanza en su servicio civil y en el sistema legal, en lugar de tratar de reinventar nuevos modelos. Lograr un gobierno responsable presenta importantes retos de administración, ya que se difuminan roles y funciones, y el hecho de compartir información y las tareas hace mucho más difícil asegurar la rendición de cuentas dentro de la administración pública. Antes de

adoptar modelos de administración pública sofisticados, los países deben asegurarse de tener una dotación adecuada de administradores entrenados en el sector público.

El reclutamiento, el entrenamiento y la retención de liderazgo y talento en el sector público, y no la tecnología, determinarán el éxito de las iniciativas de e-Gobierno. Se necesitan personas para garantizar el éxito de las inversiones en TIC. Los consultores externos son un vehículo importante para traer conocimiento y experiencia a la administración de proyectos, pero al igual que en los países de la OCDE, los países en transición deberán encontrar maneras de mantener su propia capacidad dentro del sector público para manejar el desequilibrio de información que podría resultar. El desarrollo de modelos de asociaciones entre el sector público y el privado, así como compartir el riesgo, la eliminación o prevención de cuellos de botella sectoriales, y el mantener la transparencia y la rendición de cuentas, son todos parte de los retos que los gobiernos tendrán que enfrentar al formular las bases de inversión en TIC para habilitar el e-Gobierno.

Evolución de la sociedad de la información. El ritmo impresionante de la sociedad de la información significa no sólo que las tecnologías se están poniendo a prueba y generalizando su uso, sino que además hay toda una nueva generación que crece familiarizada con el Internet. Por otra parte, conforme madura el e-Comercio, el e-Gobierno podrá seguir su paso, aprovechando las tecnologías ya probadas, los costos decrecientes de los chips, el establecimiento de la infraestructura y la nueva confianza de los clientes en las transacciones electrónicas.

Construyendo un puente entre la brecha digital. El acceso a Internet sigue siendo un parámetro clave para el éxito del e-Gobierno. En 2001, el número de usuarios de Internet por cada 10.000 habitantes iba desde 25 en Albania hasta 1.203 en la República Eslovaca. Es difícil generalizar sobre los países de Europa Central y Oriental: Estonia y Eslovenia, cada uno con más de 3.000 usuarios por 10.000 habitantes, alcanzan el estándar de la Unión Europea de 3.136. La Unión Europea en sí, está muy por detrás de Estados Unidos, el líder con 4.995 usuarios por cada 10.000 habitantes, pero que a su vez, todavía está debajo de naciones como Suecia, Noruega e Islandia (International Telecommunication Union, 2002).

Estos números no reflejan las disparidades internas entre regiones, niveles de ingreso, grupos lingüísticos, etc. Ellas también están evolucionando rápidamente. La República Checa, por ejemplo, ha hecho grandes logros en los últimos cinco años para convertirse en un líder regional. Sin embargo, los países de Asia Central continúan muy atrás, y las diferencias regionales entre naciones de Europa Central y Oriental se mantienen. Todo ello refleja la importancia de la educación básica y de las iniciativas internacionales como la *G8 Digital Opportunities Taskforce (DOTforce)* y el resultante Plan de Acción de Génova 2001 (<http://dotforce.org>).

Conclusión: encontrar el balance correcto

El papel del gobierno es balancear los diversos, y a veces conflictivos, intereses de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil. Un buen esquema de gobernanza no proporciona las respuestas correctas, pero otorga los medios necesarios para que los países balanceen los intereses en conflicto y diseñen sus propias soluciones. La participación de los ciudadanos y las empresas en la creación de políticas puede ayudar a asegurar que las tecnologías y soluciones apropiadas estén en el lugar correcto y ayuden a los gobiernos a decidir el nivel de intercambio entre privacidad y eficiencia.

La comparación de las experiencias internacionales sigue siendo un medio clave para el intercambio de buenas prácticas. El servicio de Administración Pública de la OCDE (PUMA) busca cómo adaptar mejor la administración pública y las lecciones de gobernanza de sus países miembros a las necesidades particulares de los países en desarrollo y en transición. Las iniciativas conjuntas de la OCDE y SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, <http://www.oecd.org/sigma>) aconsejan a los países en transición a mejorar la gobernanza pública a nivel de gobierno central. La comparación internacional también puede ser una

herramienta útil para motivar la acción de los funcionarios políticos. Algunos países en transición ya han dominado el uso de las TIC en áreas particulares de la administración pública, como en Estonia, para la toma de decisiones, e incluso ya tienen buenas prácticas para compartir con los países de la OCDE.

Al sacar a la luz pública muchas cuestiones fundamentales de gobernanza, el e-Gobierno puede incluso haber creado un nuevo conjunto de preocupaciones de “e-gobernanza”, pero así como el e-Gobierno evolucionará y eventualmente se transformará en parte del gobierno, la “e” de e-gobernanza también desaparecerá con la inclusión de las TIC y sus impactos en el gobierno y la sociedad para formar parte de la gobernanza pública moderna.

Bibliografía

International Telecommunication Union (2002), *World Telecommunication Development Report: Reinventing Telecoms*, Geneve, ITU.

OCDE (2000), *Government of the Future*, Paris, OCDE.

_____ (2001a), “The Hidden Threat to E-Government: Avoiding Large Government IT Failures”, Paris, OCDE (PUMA Policy Brief, N° 8), <http://www.oecd.org/puma/risk>.

_____ (2001b), “Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation”, Paris, OCDE (PUMA Policy Brief, N° 10).

Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México*

Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto

Introducción

A lo largo de las últimas dos décadas, la enorme mayoría de los países de América Latina avanzaron en reformas económicas estructurales y también en crecientes niveles de democratización política. El modo en que se dieron esos procesos (secuencia, intensidad, etc.) en cada caso impactó fuertemente en la conformación de ciertos tipos de vínculos entre política y economía, afectando por ende los diseños y la implementación de las políticas públicas fundamentales, así como la priorización de las mismas. Entre los países de la región latinoamericana que atravesaron estos procesos, sobresalen las experiencias de Argentina, Chile y México.

En los tres casos, aunque con sus particulares ritmos y características, se experimentaron aperturas, transiciones y consolidaciones democráticas: la experiencia inicial fue la de Argentina, donde en 1983 la elección ciudadana dio por finalizada la más traumática de las experiencias militares en el país; en Chile, el gobierno de la Concertación elegido en 1990 puso fin a la dictadura pinochetista; y en México se observa desde fines de los noventa una marcada tendencia a la democratización al ir perdiendo el PRI su carácter de partido hegemónico, ganando en el año 2000 las elecciones presidenciales un partido históricamente opositor. En cuanto a los tiempos de las transformaciones económicas sustantivas, Chile fue pionero en tanto las políticas neoliberales de ajuste comenzaron a implementarse en este país tempranamente a mediados de los años setenta, durante el gobierno militar de Pinochet; en México se comenzaron a acelerar a fines de los ochenta, a partir del gobierno encabezado por Salinas; y en Argentina, el rápido avance hacia reformas estructurales se inició en los noventa, durante el gobierno de Menem.

En los últimos quince años y en tanto se iban conformando los rasgos sustantivos de las nuevas matrices sociopolíticas en la región, cobraron fuerza las estrategias públicas destinadas a hacer frente al creciente problema de la pobreza (temática priorizada por las coaliciones dominantes, en detrimento de otras cuestiones como por ejemplo la desigualdad). Los tres países indicados no fueron la excepción y, en ese sentido, fueron avanzando tanto en la creación de nuevos programas orientados a reducirla como así también en la constitución de instancias destinadas a articular las intervenciones (en particular las focalizadas) en materia social, aspectos que se constituyeron en componentes de muchas decisiones y acciones públicas en la etapa reciente. ¿Qué tipo de trayectorias ha seguido cada uno de los países estudiados en su lucha contra la pobreza? ¿De qué dependen los rasgos predominantes de dichas trayectorias? Abordar estos interrogantes será el propósito de este trabajo.

Sostenibilidad en el tiempo e integralidad de las acciones constituyen los dos parámetros con los cuales ponderar el tipo de trayectoria nacional de lucha focalizada frente a la pobreza¹. El primer aspecto es fundamental en tanto la pobreza emerge en América Latina como una temática cuyas causas sólo podrían resolverse en el largo plazo; el segundo reconoce que la problemática de la pobreza en la región es multidimensional y requiere por lo tanto de intervenciones variadas por parte de las instituciones públicas (así como de instancias no gubernamentales y privadas).

En el caso de la sostenibilidad, se asume que si el conjunto de la institucionalidad estatal se hace responsable del compromiso de enfrentar la problemática de la pobreza, hay más probabilidades de lograr un mejor desempeño inter-temporal a partir de la continuidad y la generación de consensos en el

(*) Los autores agradecen los certeros comentarios de Viviane Brachet Márquez a una versión anterior de este documento. La utilización de sus sugerencias y aportes queda bajo exclusiva responsabilidad de los autores en esta versión concluida en noviembre de 2004. Las opiniones vertidas en este trabajo no comprometen a las instituciones donde desarrollan o han desarrollado sus tareas profesionales.

mediano y largo plazo; por el contrario, si las políticas orientadas a dar una respuesta a la problemática de la pobreza sólo son asumidas por el gobierno de turno (o incluso por sólo un sector del mismo equipo gobernante), el potencial uso clientelar de las acciones se suma a la tentación de cada nueva administración por dejar de lado todo lo realizado por la anterior. En cuanto a la integralidad, se entiende que la mayor coordinación de las áreas de gestión pública con recursos (directos o indirectos) para enfrentar la pobreza facilita atacar las múltiples causas de dicha problemática; en sentido opuesto, la desarticulación de los esfuerzos de aquellos sectores de la administración pública remitirá a estrategias de “compartimentos estancos”, con muy poco impacto en la resolución global de la pobreza. Indicado esto, cabe remarcar que sostenibilidad e integralidad son condición necesaria para mejorar el desempeño de la lucha contra la pobreza, pero no condición suficiente. El papel del entorno macroeconómico (externamente condicionado), y su impacto en el mercado de trabajo y la distribución de oportunidades e ingresos, es el otro elemento fundamental.

La hipótesis del trabajo sugiere lo siguiente: los niveles de sostenibilidad e integralidad que en materia de acciones frente a la pobreza conducen tanto a una “*política de gobierno desarticulada*” (baja sostenibilidad y baja integralidad) como a una “*política de Estado articulada*” (alta sostenibilidad y alta integralidad), están asociados a las características del conjunto de la arquitectura institucional que enmarca directa e indirectamente las políticas sociales, así como al modo en que los actores involucrados movilizan sus recursos dentro de dicha institucionalidad.

Las trayectorias de los programas y las políticas que se destinaron a combatir la pobreza en Argentina, Chile y México han sido muy diferentes en cada caso, moviéndose con un efecto pendular que se caracterizó por esos dos puntos extremos. Argentina constituye un caso de “*política de gobierno desarticulada*”, Chile representa un país donde primó una “*política de Estado articulada*”, y México se presenta como un ejemplo del complejo tránsito de la primera hacia la segunda situación. La aproximación a la hipótesis de trabajo en los casos abordados se hará a partir de observar lo acontecido en dos aspectos centrales: a) las experiencias de conformación de una instancia central con potencial capacidad (autoridad formal, pero también apoyo político, recursos económicos y técnicos) para coordinar la política social focalizada; y b) los principales hitos de la oferta programática dirigida a dar respuesta a la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad.

Lo que se busca explorar, de esta forma, es si los grados de sostenibilidad e integralidad de la gestión social de combate a la pobreza, están o no asociados a las características de las reglas y mecanismos creados para fomentar la coordinación (en términos de lo que ha dado en llamarse “autoridad social”), así como a las tendencias de cambios respecto a la oferta programática focalizada (en cuanto a orientar la misma hacia la jerarquización de un programa de gran envergadura y con fuerte apoyo político, técnico y presupuestario). Y en caso que estos niveles de entramado institucional no aportasen realmente a la tarea de hacer sostenibles e integrales las intervenciones, será necesario entonces fijar la atención en un nivel de reglas más generales, ligado al modo en que la institucionalidad política afecta la dinámica de los campos específicos de las políticas públicas.

En esta dirección, Acuña y Tommasi (1999) desarrollan un análisis de la arquitectura institucional dando cuenta de tres niveles de reglas (R3, R2 y R1), en el cual el mayor condiciona al del medio y éste al inferior. Dicha terminología podría aplicarse a los dos ámbitos institucionales a observar de modo directo (las instancias destinadas a fomentar coordinación serían un ejemplo de R2, y el funcionamiento de los programas sería R1), así como permite detectar ámbitos de R3 que pueden llegar a ser muy significativos (el peso formal e informal del presidencialismo, el grado de coherencia de la gestión gubernamental en su conjunto, la influencia de las áreas que asignan los recursos presupuestarios, la importancia del tipo de coaliciones que se conforman, el rol del parlamento, etc.).

Para interpretar las trayectorias nacionales en materia de combate a la pobreza, es menester reconocer que el margen de maniobra para elegir opciones está fuertemente asociado a los procesos políticos domésticos (obviamente condicionados por el contexto internacional y la dinámica

macroeconómica). Resaltar el papel de la política es entenderla como un proceso de inclusión/exclusión sobre el cual se constituye la agenda pública (representando ciertos intereses e ideologías sobre otros), y se deciden, implementan y evalúan las políticas públicas. Esta jerarquización de la política se asocia al modo en que la disputa entre actores se lleva adelante en el marco de cierta distribución de poder y reglas de juego, así como del modo en que el sistema de instituciones políticas organiza el poder en una sociedad y el correspondiente entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos.

Por otra parte, el proceso político es resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, por ejemplo en el combate a la pobreza, es necesario comprender/explicar por qué los involucrados hicieron lo que hicieron. Y esta intencionalidad (que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación o resultado, el que puede no coincidir con ninguno de los objetivos perseguidos por los actores) sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma estructura de incentivos o estructura institucional, puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que los actores pueden estar simultáneamente envueltos con sus intereses, recursos e ideología².

En una línea teórica similar, Tommasi y Spiller (2000) resaltan la necesidad de comprender la estructura de *governance* de un país para entender prácticas concretas en ámbitos específicos de la gestión pública, por ejemplo la lucha contra la pobreza. La interpretan como los mecanismos básicos de toma de decisiones (asignación de autoridad) mediante el cual se estructuran los intercambios a futuro, lo cual resulta muy importante en tanto en la interacción política resulta imposible establecer “contratos completos”. Esto genera altas dosis de incertidumbre en materia de institucionalidad política, lo cual suele manifestarse en términos de discrecionalidad y de inestabilidad, dos elementos de raigambre institucional que sin duda afectan la posibilidad de generar prácticas sostenibles e integrales.

Luego de esta introducción, que combina la temática a explorar y su abordaje conceptual, se observan por separado los tres casos nacionales abordados, revisando en cada uno lo sucedido en el plano de la institucionalidad social y en la oferta programática focalizada. Finalmente, se plantean las conclusiones generales, tratando de interpretar con mayores elementos el peso de la institucionalidad en la gestión de las políticas contra la pobreza.

Argentina: “política de gobierno desarticulada”

La institucionalidad social en su laberinto

En Argentina, el debate acerca de la institucionalidad en lo social estuvo presente de manera explícita a lo largo de la última década y media, etapa en la cual fueron múltiples y variadas las experiencias en relación con la creación de un organismo o mecanismo orientado a coordinar los esfuerzos en materia de política social, principalmente en relación con las intervenciones focalizadas. Pueden identificarse cuatro modalidades mediante las cuales se expresaron los intentos de conformar lo que podría denominarse una “autoridad social”: a) planes sociales; b) consolidación de la oferta programática focalizada; c) organismos con oferta programática focalizada propia; y d) instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto³. Cabe adelantar que en todos los casos el cumplimiento de sus objetivos declarados ha sido muy bajo.

El primer antecedente en esta materia lo constituyeron los denominados *planes sociales*, anunciados en 1993 y 1995, en cuyo marco se propuso la creación de gabinetes sociales con el propósito de coordinar las acciones por entonces vigentes en esa materia (Presidencia de la Nación, 1995). Ninguno de estos planes sociales supusieron transformaciones significativas en las acciones frente a la pobreza ni en la institucionalidad social, tratándose más bien de reagrupamientos nominales de acciones ya en marcha. En ninguno de los dos casos dichos gabinetes llegaron a conformarse, y los planes se diluyeron de forma rápida, superadas por otras temáticas las etapas de anuncios y promesas.

Si bien no fue constituida formalmente como un ámbito de coordinación específicamente abocado a temas sociales, la *Jefatura de Gabinete*⁴ impulsó dos de los intentos más claros -aunque infructuosos- por articular y racionalizar la oferta en materia social. En 1996, este órgano propuso reducir los 49 programas sociales focalizados por entonces vigentes a 14, bajo su coordinación. La propuesta, que inicialmente contó con el respaldo del presidente Menem, encontró resistencia en las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social, por entonces enfrentadas al jefe de Gabinete. Este proyecto fue finalmente olvidado y no se produjeron modificaciones. Cuatro años más tarde, a pedido del presidente De la Rúa, la Jefatura de Gabinete se abocó a la elaboración de una nueva propuesta, según la cual los 69 programas sociales focalizados existentes por entonces se concentrarían en 18. Este proyecto no fue consensuado con los responsables de las demás áreas sociales, sino que fue presentado como un producto exclusivo de la mencionada repartición, que por entonces estaba políticamente debilitada. Fue por ello que, tras el alejamiento de su cargo de quien había elaborado esta recomendación, no hubo otros actores que la hicieran propia y, finalmente, también cayó en el olvido.

Un paso significativo en el intento de coordinación en materia social lo constituyó la creación de la *Secretaría de Desarrollo Social (SDS)* en febrero de 1994. A pesar de que este organismo no llegó a consolidarse como una instancia de coordinación de las políticas frente a la pobreza (tal lo que anunciaba su normativa de origen), avanzó rápidamente hacia la prestación directa de programas. Y aun cuando desde su ámbito se impulsaron acciones tendientes a mejorar la capacidad de gestión en las áreas sociales, así como también se diseñaron programas relativamente novedosos (que en general sólo fueron experiencias aisladas, con magro presupuesto), en líneas generales, su trayectoria estuvo signada por la utilización clientelar y la alta rotación de funcionarios. Estas características respecto de su dinámica de funcionamiento continuaron vigentes luego de su transformación en Ministerio, a fines de 1999.

Una corta y fallida experiencia en materia de constitución de organismos con oferta focalizada propia fue la del *Ministerio de Seguridad Social*. Creado a finales de octubre del año 2001, su declarado propósito era transformar el modelo de política social focalizada, convirtiéndolo en una estrategia abarcadora de toda la población que se encontraba excluida de los alcances de la política de la seguridad social contributiva. A tal fin, se requería una reasignación de funciones y de recursos en detrimento de los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social. A cargo de este nuevo organismo fue nombrada una funcionaria de plena confianza del presidente De la Rúa, pero la oposición de los ministros de las carteras que serían afectadas por la necesaria reestructuración, sumada a la falta de apoyo claro por parte de quien la había nombrado, condujo a la renuncia de la funcionaria al cargo. Rápidamente, en medio de la descomposición general del gobierno de la Alianza, el organismo perdió su rumbo, disolviéndose incluso antes de que llegase a ponerse en funcionamiento.

En relación con la creación de instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto, cabe mencionar, en primer lugar, la experiencia del *Gabinete Social*. Éste se conformó al interior de la mencionada Jefatura de Gabinete, en febrero de 1997, con el propósito de funcionar como una instancia abocada específicamente a la articulación intersectorial en materia social. El organismo, vigente hasta principios del año 2002, estaba presidido por el Jefe de Gabinete e integrado por funcionarios de otras siete áreas⁵. A lo largo de sus cuatro años de funcionamiento, el Gabinete Social estuvo lejos de cumplir con el citado propósito de coordinación, funcionando más bien como un mero ámbito para la circulación de información entre los responsables de las áreas sociales. Esto implicó que desde su seno no se pudiese promover la elaboración de un plan social integral ni generar ámbitos de discusión conceptual acerca de los cursos de acción a seguir. Así fue como tampoco se logró avanzar en la articulación de la oferta de programas nacionales con la de las provincias y municipios, ni incluso estuvo en condiciones políticas y técnicas de poner freno al continuo crecimiento en el número de programas sociales focalizados en manos del nivel central.

En febrero del año 2002, el Gabinete Social fue reemplazado por el *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)*. Desde su creación, este nuevo organismo dependió

directamente de la Presidencia de la Nación. Durante el gobierno de Duhalde, estuvo conformado por cinco ministerios⁶ y funcionó bajo la presidencia *ad honorem* de la Primera Dama, importante protagonista del juego político con una larga tradición de responsabilidades en materia social. El CNCPS agrupó bajo su ámbito a distintos organismos que estaban anteriormente dispersos⁷. Para su funcionamiento operativo, contó desde sus orígenes con una Secretaría Ejecutiva. A diferencia de anteriores experiencias -tales como la de los gabinetes sociales-, el CNCPS pudo aunar durante este primer período capacidad política (en particular por el peso específico de quien lo dirigía) con capacidad técnica (equipos con *expertise* en la materia y cierto manejo del juego político). Por entonces, y en el contexto de la crisis social que afectaba a gran parte de la población del país, el organismo operó como mecanismo de control de lo que era realizado por las áreas sociales, a la vez que participó en las discusiones acerca de reasignación del gasto o rediseño de programas.

Durante el gobierno de Kirchner, una nueva cartera fue incorporada a esta instancia de coordinación⁸, la cual es actualmente presidida por la ministra de Desarrollo Social. En este nuevo contexto, ya encauzadas las urgencias derivadas de la apremiante situación social, se procuró avanzar en la concertación intersectorial de líneas de acción estratégicas y de largo plazo. No obstante, cambios en la conducción de este organismo con mandato de coordinación motivaron la discontinuidad de estos esfuerzos, aun en el marco de su permanencia formal.

Muchos programas, escasa relevancia

En cuanto a la oferta programática en materia de lucha contra la pobreza, en el caso argentino se observa una alta volatilidad de las propuestas, junto con una multiplicación de las intervenciones públicas orientadas a intentar resolver esta problemática. Los programas focalizados han operado, por lo general, a pequeña escala, de forma muy errática y sin perspectiva de integralidad (Repetto, 2000). A pesar de algunos esfuerzos recientes orientados tanto a ampliar la cobertura de la ayuda social como a cambiar la perspectiva desde la cual ésta es abordada, los resultados son aún insatisfactorios al respecto.

Desde mediados de los noventa no solamente se multiplicaron los programas orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desde la Secretaría de Desarrollo Social, sino también desde otras áreas que hasta ese momento habían desarrollado políticas universales. Como resultado de este incremento y de los déficit en materia de estrategias efectivas de coordinación, la oferta de programas sociales focalizados aumentó de manera poco conexa, disparándose hacia fines de la década⁹. Tal cantidad de programas poco vinculados entre sí ha implicado que sean múltiples los organismos del nivel central del Estado con responsabilidad en la materia, colocando como problema sustantivo la dificultad de coordinar los esfuerzos y recursos de cada agencia involucrada (Repetto, 2002).

En ese escenario de declarada preocupación por la desarticulación de la oferta programática contra la pobreza, durante el gobierno de la Alianza se trató de avanzar a través de la coordinación de los diferentes programas que se dirigían a la misma población objetivo o que brindaban prestaciones similares. Así, por ejemplo, en el año 2000, por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA), se intentó articular las intervenciones alimentarias y nutricionales de los diferentes organismos del Estado nacional (por entonces, al menos seis programas dependientes de tres organismos diferentes¹⁰) con los programas alimentarios diseñados e implementados por las provincias, en la mayoría de los casos financiados con los fondos coparticipados de POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias) y PROSONU (Programa Social Nutricional), en lo que se denominaría un “Sistema Alimentario Federal” (SAF). La resistencia tanto de algunos organismos nacionales como de las provincias determinó que este proyecto no fuera viable, quedando la articulación limitada a sólo dos programas del propio Ministerio. Esta experiencia, y otras similares desarrolladas desde el Ministerio de Salud en relación con los programas materno-infantiles y de prevención del SIDA y enfermedades

de transmisión sexual, constituyeron intentos aislados en términos de articulación, y sus resultados fueron insuficientes desde la perspectiva de lograr una política integral contra la pobreza.

Además de los problemas hasta aquí mencionados, las principales características de la oferta de programas sociales focalizados en Argentina están dadas por una serie de falencias: a) la llegada de nuevos funcionarios implica, generalmente, una refundación de las principales líneas de intervención con el objetivo personalista de parte de éstos por tener “un programa propio”¹¹; b) los intentos por empezar todo de nuevo exacerban los conflictos por la asignación de recursos, tanto entre ministerios como al interior de los mismos; y c) la falta de ideas claras incentiva a las autoridades a adoptar intervenciones “recetadas” por expertos y organismos internacionales, que en todo caso han funcionado bien en otros contextos.

Si hubo en los años recientes un caso paradigmático que expresa el conjunto de estos rasgos es el *Programa Solidaridad*, diseñado e instrumentado entre los años 2000 y 2001 por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente¹². En el marco de un fuerte debilitamiento político y con escaso apoyo técnico y presupuestario, la responsable del organismo adoptó la idea de “copiar” el PROGRESA de México. Así, el intento de transformar dicha intervención en “el programa propio de la ministra de Desarrollo Social”, cuando lo que se requería era el apoyo de otros organismos nacionales y provinciales, atentó contra sus posibilidades de sostenibilidad en el tiempo e integralidad en el conjunto de las intervenciones sociales. La situación se hizo más insostenible al no contar con el respaldo de los funcionarios más importantes que le seguían en la autoridad ministerial, quienes luchaban por mantener sus partidas presupuestarias aun sin contar con fuerza para plasmar una visión distinta de qué debía hacer la organización. La renuncia de la funcionaria, que jugaba su suerte política al éxito de Solidaridad, generó inestabilidad político institucional que se tradujo en una alta rotación de funcionarios ministeriales, lo que afectó la continuidad del programa. De esta manera se vieron perjudicadas, una vez más, las expectativas de la población beneficiaria, la cual vio interrumpida, sin previo aviso y por razones de dinámica política coyuntural, las prestaciones que le habían comenzado tenuemente a llegar en los primeros pasos de esta intervención focalizada¹³ (Repetto, 2001).

Tras la grave crisis que llevó al gobierno transitorio de Duhalde, se plasmó el esfuerzo presupuestario más relevante acontecido en la política social focalizada argentina durante su errática trayectoria en la última década. A principios del año 2002 se diseñó y puso en marcha el *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, cuyo alcance en términos de cobertura no tiene precedentes, el cual sigue vigente hasta nuestros días. En su primer año de funcionamiento, y con el fuerte apoyo político del presidente y del responsable del área económica, se ejecutó a través de este programa poco más de un tercio del gasto social focalizado, financiado en su mayor parte por fondos provenientes del Tesoro Nacional (retenciones a las exportaciones). Por su parte, en el año 2003, el programa -que recibió también recursos provenientes de los organismos internacionales de crédito- concentró la mitad de los recursos que el gobierno nacional destinó a programas orientados a población en situación de pobreza y vulnerabilidad social¹⁴. La magnitud del presupuesto asignado a este programa permitió expandir rápidamente su cobertura a más de 2 millones de beneficiarios. Actualmente, 1,6 millones de personas reciben prestaciones del programa¹⁵.

Mediante este programa se brinda un subsidio monetario de \$150 mensuales¹⁶ en forma directa, a través del sistema bancario, a los/as jefes/as de hogar que tengan hijos menores de 18 años o hijos discapacitados de cualquier edad¹⁷. Para acceder al beneficio, los potenciales beneficiarios debieron inscribirse en un registro abierto a tal fin¹⁸. A cambio, y en la lógica de programas con contraprestación, los beneficiarios han debido cumplir con alguna de las siguientes condiciones: a) asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de sus hijos; b) integrarse a actividades de capacitación laboral o a la educación formal; y c) incorporarse a proyectos productivos o servicios comunitarios. Este aspecto ha sido uno de los más criticados en la etapa inicial del programa, debido

tanto a la muy baja vinculación con la dimensión productiva como a la incapacidad de los municipios y organismos no gubernamentales de asegurar ámbitos para el desarrollo de actividades comunitarias.

Para la implementación del programa se han creado diversas instancias en las cuales se involucró a organizaciones de la sociedad civil. A nivel nacional se conformó un Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), en el cual participan, junto con funcionarios del gobierno, representantes del sector empresarial, sindical, de las iglesias y de las ONGs. A nivel provincial y local se impulsó la creación de consejos consultivos provinciales y municipales, también conformados por representantes del sector gubernamental y no gubernamental. De acuerdo a datos oficiales disponibles, hasta el año 2003 se habían constituido 22 consejos consultivos provinciales (sobre un total de 24 provincias), y consejos consultivos municipales en el 90% de los municipios del país. Su desempeño ha sido muy variado, en particular por las características político-institucionales de cada lugar en que se conformaron.

En el contexto de la crisis social imperante entre fines de 2001 y mediados de 2002, la implementación de este programa ha servido principalmente para frenar la caída de una mayor cantidad de población bajo la línea de pobreza, pero no ha permitido aún sacar a las familias de esa condición. Su impacto sobre la disminución de la indigencia, por su parte, ha sido un poco mayor. De acuerdo a datos de INDEC, en octubre de 2002, el nivel de pobreza en los centros urbanos ascendía al 57,5% de la población y, dentro de ese porcentaje, la indigencia (incapacidad de acceder siquiera a la alimentación básica) afectaba al 27,5%. Según las estimaciones del mencionado organismo, sin el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el primer indicador habría trepado al 58,1%, y el segundo, al 30,5%¹⁹. Más allá de su relativo impacto estructural, lo cierto es que el programa ha sido un importante paliativo para controlar las situaciones de conflicto social, en momentos de la mayor crisis socioeconómica de Argentina en las últimas décadas.

Tras el cambio de gobierno, en mayo de 2003, se reabrieron algunas discusiones en torno a las características del programa²⁰. Con el propósito de avanzar de manera conjunta en las redefiniciones, se conformó una Comisión Mixta Interministerial entre las carteras de Desarrollo Social y de Trabajo, en el marco de la cual se acordó dar impulso a aquellas acciones que permitieran ir reorientando el programa hacia intervenciones de carácter “productivo” y más directamente vinculadas con la creación de empleo. No obstante, hasta la fecha, no se han introducido modificaciones sustantivas en la dirección de articular este programa de manera más eficiente con el resto de la oferta en materia social²¹.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social, por su parte, se ha procurado avanzar en la articulación de las acciones que se encuentran bajo su órbita a través de la constitución de una “Red Federal de Políticas Sociales”, concentrando bajo tres líneas de políticas los 56 programas vigentes en esa repartición al momento del cambio de gobierno²². Asimismo, se ha buscado coordinar los programas sociales sobre la base del territorio, para lo cual fueron designados coordinadores regionales. En cuanto al contenido de los programas impulsados, se ha procurado avanzar en aquellas iniciativas que ligan el desarrollo productivo y comunitario de los territorios, y en las acciones que hacen eje en las familias de mayor vulnerabilidad. No obstante, al analizar el porcentaje de los recursos que dentro de esta cartera se destinan a las diferentes líneas de intervención, se pone de manifiesto que muchas de las líneas de acción enmarcadas en los planes nacionales anteriormente mencionados son aún incipientes y/o tienen una escala acotada²³.

Una primera síntesis del caso argentino

La trayectoria de este país, tanto en materia de constitución de un órgano con capacidad para coordinar la política social focalizada como respecto a la evolución de su oferta programática en esta área, pone de manifiesto una alta volatilidad y una baja capacidad de aprendizaje institucional. Las variadas experiencias de constitución de una “autoridad social” y la constante “refundación” de programas constituyen indicios

de la imposibilidad de establecer acuerdos que excedan a un gobierno en particular -e incluso, a una gestión particular dentro del gobierno- y de avanzar de manera efectiva en la coordinación de las intervenciones sociales. Las características institucionales y políticas de la experiencia de Argentina durante los últimos quince años en relación con estos temas se perfilan, entonces, como un ejemplo de “*política de gobierno desarticulada*”. En este marco, la decisión del presidente Kirchner de seguir implementando el principal programa del gobierno anterior parece no vincularse tanto con una opción explícita en la dirección de “construir sobre lo hecho”, sino con los efectos negativos que hubiera ocasionado discontinuar una ayuda social que demostró ser efectiva en términos de controlar situaciones de conflicto social.

Chile: “política de Estado articulada”

Institucionalidad social y coherencia gubernamental

En el caso de Chile, el debate acerca de la institucionalidad social estuvo muy presente a lo largo de la última década. En este caso, fueron dos las experiencias más relevantes orientadas a crear una “autoridad social”, es decir, una instancia a nivel central con la función y la capacidad suficiente como para coordinar los programas sociales, principalmente aquellos orientados a los grupos prioritarios. En un caso, se avanzó en la modalidad de un organismo con oferta programática propia, mientras que en otro se trató más bien de una instancia formalmente rectora de la política social en su conjunto. Lo distintivo de la experiencia de este país estuvo dado por el hecho de que si bien los ámbitos creados *ad hoc* a los fines de coordinar las acciones en materia social no funcionaron de manera totalmente satisfactoria, sí se puede observar coherencia en la estrategia general de los sucesivos gobiernos encabezados por la Concertación (con apoyo parlamentario incluido), lo cual permitió avanzar en términos de una política de lucha contra la pobreza, sostenible e integral. Por su parte, también merece destacarse el apoyo prestado en esa dirección por el área de Hacienda (particularmente el sector encargado del manejo presupuestario), lo cual resalta la importancia de que los actores responsables del manejo macroeconómico tengan también una “agenda social”.

El primero de los intentos de constitución de una autoridad social se materializó con la creación del *Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN)* en 1990, al iniciarse la gestión de Aylwin. Desde su puesta en marcha, este organismo intentó jugar un rol importante en la elaboración e implementación de las políticas sociales, ayudando a poner en discusión, tanto al interior del gobierno como en la opinión pública, el tema de la pobreza. Generó información de suma utilidad para el diseño de las políticas focalizadas, a partir de la implementación de las fichas CAS y CASEN, e intervino en la evaluación de proyectos de inversión en el sector público. A pesar de estos aportes, no logró cumplir su declarado rol de coordinación ni pudo colocarse por encima de sus pares sectoriales, en especial por falta de poder político. Fue por esto que, en la práctica, MIDEPLAN quedó limitado a un rol de ejecución de los programas dependientes de los organismos que estaban bajo su órbita²⁴ (Molina, 2001). El paulatino debilitamiento de MIDEPLAN como instancia coordinadora de la política social se aceleró en 1998, cuando el entonces presidente Frei anunció la disolución de este organismo. A pesar de que esto finalmente no fue concretado, el Ministerio continuó funcionando hasta el final de la década con menos poder y respaldo político que antes.

La segunda experiencia en relación con la conformación de un organismo que funcionara como autoridad social se materializó en abril de 1994 con la creación del *Comité Interministerial Social (CIS)*, ya en el marco del segundo gobierno de la Concertación. Al interior de la estructura del gobierno nacional, dicha instancia se encontraba en un inicio por encima de los ministerios sectoriales, siendo presidido por el propio presidente Frei. Formaban parte de este Comité diez ministerios y un servicio, y otros cuatro organismos participaban en carácter de invitados permanentes²⁵. La Secretaría Técnica estaba a cargo del responsable de MIDEPLAN, y el propio CIS contaba también con una Secretaría Ejecutiva conformada por equipos expertos. Entre los acontecimientos destacados en que se involucró el CIS se destacan la

elaboración de insumos para el diseño y evaluación del Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), y el desarrollo del Programa Especial de Comunas (PEC). No obstante, y a pesar del amplio respaldo político con que contó en esta primera etapa, no logró constituirse en una instancia de coordinación efectiva de los programas sociales que operaban en distintos organismos del nivel central. En 1996, debilitado en su función y con menos respaldo político, el CIS fue reemplazado por un Comité de Ministros Sociales (CMS), presidido por el responsable de MIDEPLAN. A diferencia de su antecesor, esta nueva instancia estaba conformada por funcionarios de menor jerarquía, lo cual derivó en un deslucido papel en tanto ámbito potencialmente habilitado para fomentar la articulación de políticas y programas, acotándose su rol a la mera constitución de un foro de intercambio de información. A pesar de su irrelevante funcionamiento, sin poder político ni capacidad técnica, el CMS siguió funcionando con bajo perfil hasta finales de la década.

Pese al derrotero indicado, el qué hacer en materia de institucionalidad social siguió conservando algún lugar, aunque devaluado, dentro de la agenda gubernamental. En este marco, con el cambio hacia el nuevo gobierno, ahora encabezado por Lagos, en el año 2001 se reinició la discusión a partir de sendas propuestas de la Unidad de Modernización del Estado y del propio MIDEPLAN (UME, 2001; MIDEPLAN, 2001). No obstante, el debate se vio interrumpido una vez más por razones políticas menores y por la debilidad política de los actores que promovían la discusión, para luego caer en el orden de prioridad de las reformas pendientes. De esta manera, se puso de manifiesto la pérdida de interés por parte del presidente sobre este tema, al mismo tiempo que se alejaban de sus cargos aquellos funcionarios que habían impulsado las propuestas de reformas.

Durante la década pasada, la estrategia de los gobiernos chilenos para enfrentar la pobreza no se limitó a ensayar transformaciones en la institucionalidad social ni a la focalización en los sectores más carenciados. Por el contrario, se definieron acciones gubernamentales más globales que incorporaron avances en materia tributaria, laboral, educativa, sanitaria y previsional (manteniendo algunas de las líneas directrices en dichos campos que habían sido heredadas del período militar), muchas de las cuales, en su sinergia, habrían de contribuir a dar respuestas positivas a la crítica situación social. Fue por ello que, a pesar de que las experiencias en materia de construcción de una autoridad social no fueron del todo satisfactorias, el hecho de estar enmarcadas en una estrategia más amplia y consensuada para enfrentar la pobreza (con otros actores, con las autoridades económicas y con sectores importantes de la oposición) permitió que este país avanzara de manera relativamente coherente hacia una política sustentable e integral en esta materia. Contribuyó a ello el trabajo complementario que en los últimos años han venido realizado la Dirección de Presupuesto y MIDEPLAN, aportando coherencia conceptual y técnica al diálogo con el Poder Legislativo en torno a la lucha contra la pobreza.

Numerosos programas, impactos visibles

En relación con la oferta programática orientada a la población pobre y/o en situación de mayor vulnerabilidad, a partir de los años noventa se observa en el caso chileno un aumento significativo en la cantidad de intervenciones, destacándose la existencia de ciertos programas que han logrado sostenerse en el tiempo. Esa expansión programática (y su consiguiente dispersión organizacional) aumentó de manera significativa a lo largo de dicha década, agudizando las dificultades de coordinación intra e intersectoriales²⁶.

Una de las iniciativas más reconocidas en esta dirección, y sostenida por sucesivos gobiernos, ha sido el caso del *Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)*, creado en 1990 bajo la órbita del MIDEPLAN. A través del financiamiento de proyectos se buscaba promocionar innovación en la gestión social y, especialmente, promover la participación de los beneficiarios²⁷. En su relación con otros organismos, fue un acierto del FOSIS plantear su rol como complementario, evitando avanzar sobre terrenos ajenos, lo cual contribuyó a su legitimidad en el tiempo. Otros programas destinados a

grupos vulnerables, tanto los creados en la etapa militar como en los años noventa, también se mantuvieron a lo largo del tiempo, mejorando paulatinamente su diseño y ejecución.

La gran y dispersa cantidad de programas orientados a los grupos prioritarios motivó la creación, en 1994, del mencionado *Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)*. Bajo su órbita se ubicaron 21 de los programas existentes por entonces, estructurados en función de tres áreas de trabajo. Como parte de las acciones del PNSP se elaboró un Mapa Territorial de la Pobreza, sobre cuya base se seleccionaron comunas consideradas prioritarias en función de sus indicadores sociales, implementándose en ellas el Programa Especial de Comunas (PEC), orientado a coordinar intra e intersectorialmente las acciones en materia de superación de la pobreza. La dimensión territorial de las políticas para grupos vulnerables comenzó así a ganar más terreno en las propuestas de los actores chilenos de la política social. Los resultados de esta intervención fueron disímiles: influyó tanto la heterogénea dotación de equipos técnicos e instrumentos por parte de los municipios como el hecho de que el diseño de algunos de los programas preexistentes fuera demasiado centralizado y sectorial. No obstante, en algunas de las comunidades donde funcionó, el PNSP abonó el terreno para articular luego iniciativas entre los actores locales (Raczynski ...[et al], 1999). En parte limitado por el “bajo perfil” que el gobierno de Frei terminó dándole al combate a la pobreza, el PNSP fue perdiendo poco a poco su visibilidad y su peso, a pesar de que no se le dio nunca por finalizado de manera explícita.

A principios de la presente década, y ya con Lagos al frente del gobierno, instancias oficiales diagnosticaron que, si bien la oferta pública de beneficios orientados a las familias en extrema pobreza era amplia y diversificada, no sólo generaba muchas veces una duplicación de actividades y niveles de descoordinación importantes, sino que -sobre todo- era poco accesible a los indigentes, quienes permanecían desvinculados de la oferta de programas sociales existentes (MIDEPLAN, 2001, 2003a). En vista de esto, y de que por entonces la pobreza afectaba en Chile al 20,6% de la población y la pobreza extrema al 5,7%²⁸, se recomendó ya no la creación de un nuevo programa o de un nuevo organismo coordinador, sino el desarrollo de una estrategia de intervención orientada a articular, desde el territorio, a los grupos más pobres con las redes y oportunidades existentes. La propuesta se materializó en el año 2002 a través del *Sistema de Protección Social* denominado “*Chile Solidario*”. Su implementación fue anunciada por el propio presidente Lagos en mayo de 2002 y comenzó a ejecutarse a mediados de ese mismo año. En mayo de 2004, el “Chile Solidario” fue aprobado por Ley (Nº 19.949), lo cual constituye un indicio del alto grado de institucionalización que ha logrado dentro de la política social chilena.

A través de “Chile Solidario” se ha buscado coordinar todos los programas públicos de promoción social y focalizarlos en las familias en extrema pobreza, de forma de abordar simultáneamente las cuatro dimensiones que confluyen en dicho fenómeno: ingresos, capital humano, capital social y vulnerabilidad ante siniestros. Con vistas a esto, el sistema se estructuró sobre la base de tres componentes básicos: a) apoyo psicosocial; b) subsidios monetarios garantizados; y c) acceso preferente a programas de promoción social. Como parte del primer componente -el cual se denomina “Programa Puente” y es ejecutado desde el FOSIS-, durante 24 meses un profesional o técnico hace un diagnóstico de la situación familiar y actúa como nexo entre las redes de servicios públicos y privados. Junto con esto, se entrega un apoyo monetario (“Aporte Solidario a la Familia”) que está ligado al cumplimiento de ciertos compromisos que cada familia asume en relación con diferentes problemáticas²⁹. La entrega del subsidio se extiende durante dos años, con montos decrecientes³⁰. Finalizado este período, si la familia ha cumplido con los términos del contrato, es incorporada automáticamente para recibir durante el plazo de tres años una “Asignación de Protección Familiar” (Bono de Egreso). Como parte del segundo componente -y en forma paralela al “Programa Puente”-, las familias gozan de acceso preferencial a las prestaciones monetarias tradicionales³¹. Finalmente, el tercer componente se propone garantizar el acceso preferencial de las familias beneficiarias del sistema,

a otros programas de promoción social, mejorando su focalización y la distribución de sus beneficios³². A nivel institucional, el sistema “Chile Solidario” fue puesto bajo la responsabilidad de MIDEPLAN³³.

A través de este sistema se prevé alcanzar a 225 mil familias indigentes a lo largo de cuatro años (15 mil de ellas compuestas por mayores de 65 años que viven solos), con la perspectiva de que hacia el año 2005 el sistema esté institucionalizado y operando a nivel nacional (MIDEPLAN, 2002, 2003b). En la actualidad, ya han sido identificadas y contactadas unas 128 mil de las familias que conforman la población objetivo de esta intervención (57% de la población objetivo)³⁴. Por su parte, hacia mediados del año 2004, 37.300 familias culminaron su período de participación en el “Programa Puente” (16,5% de la población objetivo)³⁵. Tras dos años de implementación, “Chile Solidario” parece mostrar buenos resultados en términos de reducción de la pobreza y, principalmente, de la pobreza extrema: de acuerdo con los últimos relevamientos, un 18,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y un 4,7% por debajo de la línea de indigencia (MIDEPLAN, 2004)³⁶. Por último, merece mencionarse que las funciones atribuidas al MIDEPLAN en el marco de este sistema han contribuido a la rejerarquización del organismo dentro de la institucionalidad social, logrando importantes avances en la articulación de los programas públicos dirigidos a familias en extrema pobreza.

Una primera síntesis del caso chileno

La trayectoria de Chile en torno a la constitución y funcionamiento de organismos que operan como coordinadores de la política social focalizada pone de manifiesto que su deficiente desempeño puede verse atenuado, en parte, en la medida en que se avance en acuerdos sustanciales con diferentes actores respecto de aquellas cuestiones que constituyen “política de Estado” en materia social. Por su parte, respecto de la evolución y las características de la oferta programática para hacer frente a la pobreza, la experiencia de este país da muestras de un proceso de aprendizaje de tal forma que, para hacer frente a esta problemática, ya no se piensa en la creación de un nuevo programa sino en la manera de articular eficientemente los programas y servicios ya existentes. Las características institucionales y políticas de la experiencia de Chile durante los últimos quince años en relación con estos temas permiten perfilarlo como un ejemplo de “política de Estado articulada”.

México: ¿en transición hacia una “política de Estado articulada”?

El peso del presidencialismo y el rol de los asignadores de recursos

La característica más significativa de la experiencia mexicana a partir de los noventa quizás sea el hecho de que el debate sobre la institucionalidad social no se planteó en ningún momento como un tema explícito. Al parecer, ello se debió, entre otras cosas, al protagonismo que tuvieron ciertos programas frente a la pobreza considerados “emblemáticos” de cada uno de los gobiernos que se sucedieron en los últimos quince años. Así, la experiencia mexicana en materia de construcción de una autoridad social ha estado más bien limitada, en tiempos recientes, a la creación de un organismo con oferta programática focalizada propia, aunque cabe señalar que últimamente también se ha avanzado en la constitución de instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto, y se han dado los primeros pasos hacia el consenso de una política de Estado en materia de desarrollo social.

A partir de la presidencia de Zedillo (1994-2000) puede observarse una cierta coherencia en la política orientada hacia la población en situación de pobreza, en virtud de dos factores: por un lado, el peso todavía vigente del presidencialismo dentro del sistema político mexicano y, por otro, el rol clave desempeñado por actores del área económica (en particular, del responsable del área de presupuesto durante el mencionado gobierno) en el apoyo a la política frente a la pobreza. La decisión del actual gobierno encabezado por Fox de avanzar fuertemente en esta materia -aunque sobre la base de los logros de la anterior gestión en términos de sostenibilidad de la oferta programática- vuelve a subrayar la tendencia hacia la paulatina integralidad de los esfuerzos estatales focalizados en la pobreza.

En 1992, durante la presidencia de Salinas de Gortari, fue creada la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)* en reemplazo de la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A pesar de su rol formal en la materia, la SEDESOL no llegó durante ese gobierno a consolidarse como instancia coordinadora de la política social focalizada, aun cuando con motivo de la sucesión presidencial ante el cambio de sexenio quedó momentáneamente al frente del organismo aquel funcionario que Salinas proponía como su eventual sucesor. Ya con Zedillo al frente del gobierno, y roto el acuerdo de cúpula entre la elite tecnocrática del Partido Revolucionario Institucional, se avanzó en la fuerte descentralización hacia el nivel subnacional de los recursos presupuestarios destinados a programas contra la pobreza, lo cual disminuyó sensiblemente los recursos económicos, y también políticos, con que contaba la SEDESOL. El mayor protagonismo para promover la coordinación de esfuerzos sectoriales en función de una estrategia de combate a la pobreza, en particular la extrema, quedó entonces realmente en manos del funcionario del área económica responsable de asignar el presupuesto, quien -ayudado por el fuerte respaldo presidencial- logró que los sectores de educación, salud y desarrollo social acordaran intervenciones focalizadas conjuntas.

En el año 2000, la llegada al gobierno del “panista” Fox concluyó con siete décadas de hegemonía del PRI, lo cual implicó un punto de inflexión en la dinámica del régimen político. En el plano de la institucionalidad social, la administración entrante apuntó a fortalecer la SEDESOL, adjudicándole mayores responsabilidades y dándole un importante protagonismo a su responsable³⁷. Asimismo, dentro del gabinete presidencial, las reparticiones a cargo de la política social se concentraron en la *Comisión de Desarrollo Social y Humano* (en términos de gabinete integrado por los responsables de estas áreas de gestión pública). Esta Comisión está conformada por doce organismos de diferente jerarquía³⁸ y es presidida -de manera rotativa y durante períodos anuales- por los titulares de las secretarías de Salud, de Desarrollo Social y de Educación. Para tareas operativas, cuenta con una Secretaría Técnica creada a los fines de dar continuidad y facilitar los trabajos de la Comisión; realizar el seguimiento de sus decisiones e impulsar el cumplimiento de las metas establecidas de manera conjunta.

La labor de esta Comisión se enmarca claramente en una estrategia más global planteada desde todo el gobierno federal: a principios de la actual gestión se elaboró un “*Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*”, en cuyo contexto se identificaron áreas de política que guardan correspondencia con las diferentes comisiones que funcionan dentro del gabinete presidencial³⁹. En cada una de estas áreas se realizaron diagnósticos, se establecieron objetivos rectores y se definieron estrategias sobre cuya base se evalúan, anualmente, los avances que presentan los diferentes programas e iniciativas. El Plan Nacional de Desarrollo -resultado del accionar conjunto de los organismos de las áreas sociales- constituye el marco de acción del gobierno federal para avanzar de manera articulada en materia social.

Por su parte, a los fines de avanzar en la coordinación de las diferentes iniciativas impulsadas no sólo por el gobierno federal sino también desde los demás ámbitos de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, se viene trabajando sobre una estrategia denominada “*Contigo*”. Ésta tiene por propósito articular la vasta oferta de programas y proyectos sociales actualmente vigentes bajo una misma visión del desarrollo social, orientándolos en función de objetivos claros y líneas de acción concretas. De esta manera se pretende identificar duplicidades, posibles sinergias o áreas que no estaban siendo atendidas adecuadamente. Actualmente se concentran bajo este “paraguas” más de 200 intervenciones en materia social, en torno a cuatro líneas de acción⁴⁰.

Por último, cabe mencionar que un paso significativo hacia el establecimiento de una política de Estado en materia de desarrollo social ha sido el consenso de los diferentes partidos políticos en torno a una Ley General de Desarrollo Social, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2003⁴¹.

La importancia de los macro-programas

La expresión paradigmática de la oferta de intervenciones frente a la pobreza que se han implementado en México en los últimos años es, sin lugar a dudas, la presencia de ciertos programas que, por su peso presupuestario, alcance de la cobertura y/o respaldo político, se destacan del resto de las acciones estatales en el campo social. Llamaremos a estos los “macro-programas”.

Durante el gobierno del Presidente Salinas, la acción emblemática fue el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*, que comenzó a implementarse en 1988. En un principio, el mismo fue presentado como una intervención de corto plazo, centrada en la provisión de servicios sociales que por entonces presentaban características muy deficitarias. Sin embargo, el programa fue evolucionando hasta convertirse en un “programa paraguas”, bajo el cual se desarrollaron diferentes tipos de proyectos (Vergara, 2001).

El PRONASOL continuó vigente durante todo el gobierno de Salinas, e incluso, ya con muy poca fuerza, en los primeros pasos del siguiente gobierno encabezado por Zedillo. Uno de los factores clave para que el PRONASOL fuese el principal programa en la primera mitad de los noventa fue el explícito apoyo con que contó por parte de quien gobernó el país entre 1988 y 1994. Dentro de la estructura del gobierno federal, este programa varió de dependencia funcional, pero en la práctica funcionó siempre bajo la supervisión directa de Salinas. La importancia que adquirió el PRONASOL durante esos años se manifestó en su presupuesto, el cual se vio incrementado notablemente a lo largo de los años de auge de su ejecución (Pardo, 1996).

El PRONASOL fue clave para asegurar en su momento la supervivencia del partido oficial y, especialmente, aumentar los apoyos a Salinas, quien había asumido con serios problemas de legitimidad a causa de conflictos electorales (Cordera, 1996; Dresser, 1997). En cuanto a sus resultados en relación con la lucha contra la pobreza, se reconoce que dicho programa financió obras de infraestructura que eran necesarias, aunque se puede poner en cuestión la relación de este tipo de proyectos con la superación de la pobreza (Brachet Márquez, 1996). A su vez, mucho se ha advertido acerca del uso clientelar de sus fondos y del impacto que en la dinámica política tuvo la decisión de transferir los recursos directamente desde el gobierno central a los comités locales del programa, pasando por alto a los gobiernos estatales y municipales (Cordera, 1996; Dresser, 1997).

La disolución del PRONASOL tras la caída política de Salinas, más allá de que ciertos componentes del mismo aún perduran dispersos, estuvo asociada a dos procesos. Uno de ellos fue la pérdida de capacidad de decisión por parte del propio programa sobre los recursos ligados a combatir la pobreza que se ubicaban en otras áreas gubernamentales. Otro aspecto que impactó para el desmantelamiento del programa fue la descentralización del denominado “Ramo 26”, a partir de lo cual los recursos del programa destinados a la provisión de servicios sociales básicos fueron transferidos directamente a los niveles subnacionales y locales (Vergara, 2001).

Un diagnóstico realizado a mediados de los noventa en relación con las características del conjunto de la oferta de programas implementados para la superación de la pobreza ya advertía acerca de ciertos problemas: su operación descoordinada y poco transparente; la duplicación de esfuerzos y excesiva burocracia; el desbalance urbano / rural (siendo que el 60% de la población pobre era rural, en 1994 se destinaba sólo el 31% de los subsidios alimenticios a esas áreas); recursos canalizados de manera preponderante a través de subsidios generalizados (en 1994, el 61% de los subsidios alimentarios no estaban dirigidos a los más pobres de manera exclusiva); poca efectividad (el 60% de las familias pobres no recibían ningún apoyo); y falta de evaluación (Banco Mundial, 2001). Tomando este diagnóstico como punto de partida, se puede observar que las principales modificaciones introducidas a la oferta de programas tras el gobierno de Salinas estuvieron orientadas principalmente a focalizar los recursos en los más pobres y contrarrestar el desbalance urbano / rural.

En el contexto de este diagnóstico, el golpe final a la supervivencia del PRONASOL estuvo dado por la creación, en 1997, del *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, el cual se

transformó en el programa emblemático de la administración Zedillo. Como contraprestación a ciertos compromisos asumidos por los beneficiarios (en sus inicios, sólo hogares pobres de áreas rurales), el programa otorgaba diferentes bienes y facilitaba el acceso a ciertos servicios: becas escolares para el nivel primario y secundario inferior, material para uso escolar, paquete básico de servicios de salud, educación para la salud, transferencia monetaria para la compra de alimentos y suplementos alimentarios para las embarazadas y niños menores de 5 años (PROGRESA, 1999).

No ha sido fácil para los responsables del PROGRESA resolver los problemas de coordinación intersectorial e interjurisdiccional. En efecto, el programa requiere articulación no sólo con los sectores de educación y salud a nivel central (para lo cual fue clave, por entonces, el apoyo ya indicado del área de presupuesto del nivel central), sino también con las jurisdicciones subnacionales, de las cuales dependen los establecimientos educativos y las unidades sanitarias. Además, para el funcionamiento cotidiano, el programa recae casi exclusivamente en agentes que no dependen del PROGRESA (docentes y médicos), quienes deben certificar la participación de los beneficiarios en las clases y su asistencia a los controles médicos, habilitando de esta forma el acceso a las prestaciones del programa (Boltvinik, 2000). Otro aspecto relacionado es el hecho de que, en muchos casos, la estructura descentralizada de los sistemas sanitarios y educativos locales no ha estado suficientemente preparada para recibir la demanda adicional que supuso la implementación del programa (Banco Mundial, 2001).

El PROGRESA, según sus promotores, ha presentado buenos resultados en términos de cobertura y focalización. De acuerdo a datos del propio programa, para el año 2000 se había llegado a 2,6 millones de familias en 53 mil localidades, estando el 76% de sus beneficiarios en situación de alta o muy alta vulnerabilidad. Las transferencias monetarias que se han realizado a través del programa representaron el equivalente a un 20% del ingreso familiar de los hogares beneficiarios, mientras que las transferencias no monetarias representaron un 17%. Por su parte, se estima que la pobreza se ha reducido en un 8% como producto de su implementación, a la vez que también ha disminuido su severidad (PROGRESA, 2000). En cuanto a la promoción de conductas que pueden tener resultados en el mediano y largo plazo, se ha observado: a) un incremento del 10% en el logro educativo (0,7 años adicionales de educación); b) un aumento del 40% en el promedio de visitas de la familia a la unidad de salud; c) una disminución del 12% en la incidencia de enfermedades en niños de 0 a 5 años; y d) disminución en las probabilidades de desnutrición en niños de 12 a 36 meses (PROGRESA, 2000). El hecho de que estos resultados fueran ampliamente reconocidos, tanto dentro del país como internacionalmente, contribuyó a la continuidad del programa, más allá de sus problemas de implementación y del cambio de gobierno acontecido tras la derrota del Partido Revolucionario Institucional en las últimas elecciones presidenciales.

Según datos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, para el año 2000⁴², la pobreza alimentaria afectaba al 18,6% de los hogares; la pobreza de capacidades afectaba al 25,3% de los hogares y la pobreza de patrimonio al 45,9% de los mismos⁴³. En ese contexto, el gobierno del presidente Fox decidió avanzar en la lucha contra la pobreza extrema, pero partiendo de la base de los logros de la anterior gestión. Desde marzo del 2002, el PROGRESA se ejecuta bajo el nombre de *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, en el marco de las estrategias “Contigo” y derivadas del “Plan Nacional de Desarrollo”. A pesar de las continuidades, el nuevo programa supuso importantes cambios, sobre todo respecto a su alcance, al incorporarse a los hogares de las áreas urbanas. También se ha puesto énfasis en la necesidad de mejorar la articulación de las acciones del programa con otras instancias de la política social, no solamente aquella focalizada⁴⁴.

Particularmente notable ha sido el aumento de la cobertura del programa durante los últimos años: la cantidad de familias beneficiarias del programa era de 2,5 millones en el año 2000; aumentó a 3,1 millones en 2001; se elevó a 4,2 millones entre los años 2002 y 2003; y alcanzó finalmente los 5 millones de familias (25 millones de personas) en el año 2004, cumpliendo con dos años de anticipación la meta sexenal que se había propuesto el presente gobierno. Este grado de cobertura ha

permitido incorporar la totalidad de los municipios, tanto en el ámbito urbano como rural⁴⁵. El aumento en la cobertura se ha visto acompañado por igual incremento en las partidas presupuestarias asignadas al programa: durante el 2004 se le asignaron 25,5 mil millones de pesos, siendo el mayor monto destinado a un programa social de carácter federal en la historia del país. De este monto, 12 mil millones corresponden a la Secretaría de Educación Pública; 10 mil millones a la SEDESOL⁴⁶; y 3,5 mil millones a la Secretaría de Salud⁴⁷.

La última evaluación realizada al programa confirma los logros obtenidos tras siete años de intervención, producto de los cuales PROGRESA - Oportunidades continúa siendo considerado como un programa de referencia a nivel internacional por parte de los organismos multilaterales de desarrollo⁴⁸. Entre los logros más importantes identificados en el último año se destaca el incremento en la cantidad de jóvenes que continúan estudios de educación media superior⁴⁹.

Su impacto en la reducción de la pobreza también parece ser significativo. De acuerdo con los últimos cálculos disponibles, en el año 2002, la proporción de hogares en situación de pobreza alimentaria era del 15,8%; la pobreza de capacidades afectaba al 21,1% de los hogares; mientras que el 44,1% de los hogares eran considerados bajo la línea de pobreza de patrimonio⁵⁰. El análisis que SEDESOL hace del descenso en estos indicadores identifica cuatro factores explicativos del crecimiento del ingreso en los sectores más pobres, uno de los cuales es la expansión y mejor focalización de los programas sociales, particularmente el PROGRESA - Oportunidades⁵¹. Específicamente en relación con la disminución de la pobreza alimentaria, SEDESOL atribuye un 48% de su reducción a la intervención del mencionado programa⁵².

Una primera síntesis del caso mexicano

A partir de la información anteriormente presentada, puede caracterizarse al de *México* como un *caso de transición* en la dirección de una “*política de Estado articulada*”. En efecto, a pesar del deficiente desempeño inicial de las instancias creadas para funcionar como coordinadoras de la política frente a la pobreza, la experiencia mexicana reciente aporta indicios que permiten concluir que el país avanza hacia el consenso de una política de Estado en materia social. Indicativo de esto es el acuerdo logrado en torno a la aprobación de una Ley General de Desarrollo Social -una iniciativa bastante inédita para los países de la región-, pero también la decisión de la actual gestión en el sentido de “construir” sobre la base de las experiencias del gobierno anterior, lo cual se pone de manifiesto en la opción por dar continuidad a un programa estrechamente asociado al presidente saliente. En cuanto a la evolución y características de la oferta programática focalizada, se observa cierto impulso -aún reciente como para ser evaluado en profundidad- en la dirección de coordinar las múltiples intervenciones existentes bajo el formato de “planes” y/o “estrategias” consensuados entre todos los actores gubernamentales involucrados en la materia.

Un retorno a la pregunta: ¿qué explica las trayectorias nacionales de combate a la pobreza?

A lo largo de estas páginas hemos querido ilustrar las trayectorias institucionales de tres países - Argentina, Chile y México- en relación con el modo de enfrentar la pobreza en el marco de nuevas relaciones entre política y economía en cada caso nacional. Para ello observamos, desde un prisma político-institucional, los esfuerzos por conformar una instancia central con capacidad para coordinar la política social focalizada, así como la instrumentación de una oferta programática destinada a la lucha contra la pobreza. Se ha buscado señalar de qué manera, como resultado de diferentes prácticas, acuerdos y perspectivas, la política social focalizada de cada uno de estos países puede ser caracterizada de una forma particular.

En el caso de Argentina, se advierte la extrema fragilidad de las iniciativas organizacionales y programáticas desarrolladas en los últimos quince años. No sólo se ha intentado implementar un sinnúmero de desordenadas estructuras, mecanismos y modalidades tendientes a la construcción de una

“autoridad social”, todos ellos insatisfactorios en cuanto a sus procesos e impactos, sino que la oferta de programas en relación con la población pobre y/o vulnerable presenta un altísimo grado de volatilidad en función de diferentes gobiernos, pero también de diferentes gestiones a cargo de los ministerios o secretarías durante una misma gestión gubernamental. Todo esto ha aumentado, en mayor o menor medida, las dosis de incertidumbre de los principales involucrados en la materia, respecto a cuáles serán las prácticas futuras de lucha contra la pobreza.

Se observa, en el caso argentino, que no han podido lograrse acuerdos sustantivos respecto a qué funciones debe desarrollar cada nivel de gobierno (lo cual cobra relevancia dado el carácter federal de este país), a la vez que las diferentes intervenciones y la conveniencia o no de continuarlas resultan, por lo general, sólo producto de consideraciones políticas de corto plazo, sin que el poder legislativo se involucre en la temática social, salvo como catalizador de las pugnas distributivas vía “intercambios de favores”. En este sentido, efectivamente, la política social focalizada de Argentina se ha caracterizado por ser una *política de gobierno desarticulada*, quedando el desafío pendiente respecto al modo en que el gobierno iniciado a mediados del 2003, tras la crisis profunda de comienzos de la década, resolverá el desafío de avanzar hacia niveles relevantes de sostenibilidad e integralidad, más allá del futuro del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. La suerte que corra la recuperación del rol del Estado, declarada como prioridad gubernamental, podrá ayudar a entender también los pasos futuros de la trayectoria argentina en el combate a la pobreza.

En el caso de Chile se observan importantes grados de sostenibilidad e integralidad en la estrategia estatal de combate a la pobreza, contando para ello con el apoyo de los ministerios sectoriales sociales más tradicionales y las autoridades económicas, así como también con el respaldo de diferentes actores que han arribado a acuerdos creíbles respecto a las líneas prioritarias de los gobiernos de la Concertación en torno a dicha problemática (tanto a nivel de consensos socioeconómicos como de apoyos legislativos). Estos factores han podido atenuar el poco satisfactorio desempeño de las instancias formalmente coordinadoras de la política social, creadas a lo largo de los noventa y devaluadas en la primera mitad de la siguiente década.

El nivel de aprendizaje e incrementalismo de la dirigencia chilena en materia de lucha contra la pobreza, y su capacidad para controlar la incertidumbre sobre los pasos a seguir en la materia, quedaron una vez más de manifiesto en tiempos recientes, con decisiones asociadas al renombrado programa Chile Solidario, ya que al idear esta estrategia destinada a combatir la pobreza extrema, se decidió aprovechar la oferta existente de programas y servicios sociales, promoviendo la efectiva llegada a los mismos a los beneficiarios con mayores necesidades. Asimismo, destaca que al momento de definirse una autoridad responsable para esta nueva intervención, se haya reconsiderado el rol de MIDEPLAN, el cual, a pesar de su deslucido desempeño durante los últimos años, posee aún capacidades técnicas instaladas, las cuales pueden fortalecerse merced a un renovado apoyo no sólo político sino también en términos de recursos. Son estos ejemplos de las continuidades y tendencias integrales en la historia de la política social focalizada en Chile las que nos han llevado a caracterizarla como *política social de Estado articulada*.

Finalmente, en el caso de México, a partir de los noventa, los rasgos institucionales más notorios lo constituyeron, en tensión, la perdurabilidad de algunos rasgos del fuerte personalismo presidencial y el tránsito hacia un sistema de alternancia en el plano del régimen político. En el marco de estas características de la institucionalidad política, en los gobiernos de Salinas y Zedillo destaca la preeminencia de ciertos programas que han quedado asociados directamente a la figura de ambos responsables sucesivos del poder ejecutivo, quienes forzaban algún tipo de coordinación sectorial con base en su poder formal e informal, lo cual incidió para que en esos años fuera débil la presencia de alternativas para avanzar en la construcción de una “autoridad social”.

En este sentido, el gobierno del presidente Fox ha traído novedades no sólo en cuanto a una cierta atenuación de los elementos que han sido característicos del sistema político mexicano (la extrema

verticalidad en el ejercicio del poder), sino también en términos de institucionalidad social. Resulta sumamente positivo que, a partir del reconocimiento que existe acerca de sus logros y potencialidades, un programa como el PROGRESA, asociado directamente con el anterior presidente, haya sido retomado y continuado por su sucesor bajo el nombre de Oportunidades, lo cual se complementó con la decisión de fortalecer el papel rector de la SEDESOL en materia de combate a la pobreza. A partir de estas consideraciones, y aun cuando la dinámica del Gabinete de Desarrollo Humano y Social no ha afectado de modo relevante el accionar sectorial y transversal en lo social, podría calificarse, a la focalizada política social mexicana, como en transición desde una *política de gobierno desarticulada* hacia una *política de Estado articulada*. Resta observar si esta tendencia logrará consolidarse, toda vez que los vaivenes de la institucionalidad política generan niveles importantes de incertidumbre sobre los próximos equilibrios de poder.

Ahora bien, más allá de la experiencia particular de cada uno de los países, caben algunas consideraciones generales acerca de la arquitectura institucional con la que, en cada caso, se ha hecho frente a los problemas de sostenibilidad y articulación de las intervenciones públicas orientadas a la población en situación de pobreza. Debemos regresar aquí a una terminología empleada en un inicio. A partir de las experiencias analizadas, hemos podido observar que los factores que en los hechos hacen que ciertas acciones focalizadas (R1), en particular los programas más prestigiosos, adquieran rasgos sostenibles y articulados, no están tan ligados a las instancias formalmente creadas para fomentar tales aspectos (las cuales estarían a nivel R2 en la arquitectura institucional), sino más bien a la incidencia de reglas de juego formales e informales que operan en un nivel superior (R3, en la clasificación que hemos adoptado). Puede señalarse, entonces, que en los rasgos predominantes de la institucionalidad política subyacen algunas explicaciones creíbles respecto a por qué cada país tiene, de acuerdo a lo observado, su particular trayectoria en términos de combate a la pobreza.

En otras palabras, el hecho de que Chile haya podido avanzar en términos de una política social focalizada sostenible e integral ("*política de Estado articulada*"), a pesar de sus deslucidas experiencias en materia de construcción de una autoridad social, se explica principalmente por la coherencia general de los sucesivos gobiernos de la Concertación, es decir, por el hecho de que existiera un plan de gobierno claro y actores estatales dispuestos a orientar sus esfuerzos para cumplirlo (entre ellos, los responsables del área económica, sensibles a la agenda social), a la par que se contó con el respaldo de grupos opositores y actores socioeconómicos dispuestos a apoyar las líneas estratégicas en materia de combate a la pobreza. De igual forma, la circunstancia de que México haya ido avanzando en los últimos años hacia una "*política de Estado articulada*" sin que mediasen resultados satisfactorios en términos de creación de una autoridad social, debe asociarse al menos a tres factores: el peso formal e informal de su presidencialismo; la fuerte influencia de los temas sociales en los asignadores de recursos del área económica; y la estrategia, por parte del gobierno de Fox, de ir incrementando los recursos y el alcance del "programa estrella", aun en el complejo marco de restricciones asociadas a promover cambios importantes en el régimen político. En Argentina, por el contrario, se explica la dificultad de romper esa modalidad dominante de "*política de gobierno desarticulada*" no sólo por el fracaso de los intentos de coordinación programática vía algún tipo de autoridad social, sino por la permanencia de macro-reglas de juego perversas, que incentivan la no cooperación y las estrategias particularistas de corto plazo.

En síntesis, a la luz de las experiencias analizadas, puede concluirse que el éxito o fracaso en términos de sostenibilidad e integralidad de las intervenciones sociales focalizadas no parece explicarse de modo significativo por los avances en materia de construcción de una autoridad social ni por la dinámica endógena de la oferta de acciones focalizadas, cualesquiera sean las formas y contenidos que presenten estos componentes de la institucionalidad social. Más bien, las trayectorias nacionales de combate a la pobreza se explican mayormente por las características generales de la arquitectura institucional, esa que expresa el modo en que política y economía se retroalimentan.

De ser correcto este argumento, la real gravitación de las instancias destinadas *per se* a mejorar la institucionalidad social en tanto campo propio, parecería devaluarse en cuanto al objetivo de ayudar a mejorar por sí mismas las acciones programáticas destinadas a operar sobre la calidad de vida de la población pobre. No significa esto desconocer que aún queda mucho por hacer para generar sinergias entre los esfuerzos estatales de las áreas sociales, con sus correspondientes grados de institucionalización formal e informal. Significa, solamente, que nunca hay que perder de vista las complejas dimensiones político-institucionales más amplias, aquellas que afectan siempre a la política social y que, casi nunca, logran ser afectadas por las mismas.

Notas

¹ A los fines de este trabajo, entenderemos como “política social focalizada” al conjunto de intervenciones sociales orientadas a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social. En este contexto, “política social focalizada” y “política de combate a la pobreza” deben entenderse como sinónimos.

² Algunas de estas aproximaciones al modo en que la política influye sobre las políticas están respaldadas en Acuña y Repetto (2001).

³ Este punto ha sido ampliamente desarrollado en Repetto (2003).

⁴ La Jefatura de Gabinete fue creada tras la reforma constitucional de 1994. Sus atribuciones se refieren a todas aquellas funciones concernientes a la administración general de los asuntos del Estado.

⁵ Estos eran los ministros de Trabajo y Seguridad Social; de Economía y Obras y Servicios Públicos; de Cultura y Educación; de Salud y Acción Social; y del Interior; el secretario de Desarrollo Social y el presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (programa Arraigo).

⁶ Los mismos eran los ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Tecnología; Salud; y Economía e Infraestructura.

⁷ Estos fueron: el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); el Consejo Nacional de la Mujer; el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO-SISFAM); y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS).

⁸ Se trata del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, creado durante la gestión de Kirchner.

⁹ Mientras que en 1996 había 50 programas sociales focalizados que eran implementados desde el Estado nacional, en 1997 esta cifra se incrementó a 56, para pasar a 58 en 1998, y alcanzar finalmente los 73 programas en 1999. Dicho número se redujo levemente entre los años 2000 y 2001 (a un total de 65 programas). En el año 2002, la oferta de programas sociales focalizados alcanzaba a los 60 programas, siendo dicho número el que se mantiene relativamente constante. Fuente: SIEMPRO, información extraída de la Base y Guía de Programas Sociales, para los años respectivos.

¹⁰ Nos referimos a los programas ASOMA, PRANI y Prohuerta, dependientes del por entonces recién creado Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; Programa Materno Infantil y PROMIN, dependientes del Ministerio de Salud; y al PROBIENESTAR, bajo la órbita del Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (comúnmente conocido como PAMI). Junto con éstos podían ser considerados también otros programas del MDSyMA que, sin llegar a ser alimentarios o nutricionales, financiaban proyectos de esta naturaleza.

¹¹ Esto no significa necesariamente una “desactivación” de los programas vigentes hasta entonces, los cuales suelen permanecer como “capas geológicas”, sin evaluaciones serias que ayuden a definir la pertinencia o no de su continuidad.

¹² El Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF), el cual sería implementado a partir del año 2002 a través del mencionado Ministerio de Seguridad Social, fue otro ejemplo significativo de una iniciativa personalizada que se quedó sin sustento cuando quien la impulsaba políticamente se alejó de

su cargo, a tal punto que luego de fastuosos anuncios, nunca llegó a implementarse. Otros múltiples ejemplos siguieron la misma suerte, en particular durante el gobierno de la Alianza entre finales de 1999 y el 2001.

¹³ Entre los cambios que trajo aparejado el gobierno del presidente Duhalde (enero de 2002 - mayo de 2003) se destacó el reemplazo de Solidaridad (y de otras intervenciones menores) por un nuevo programa, denominado “Familias por la Inclusión Social”, cuyas características básicas han sido semejantes a las del principal programa que se dejó sin efecto, más allá de que no se observaron procesos de aprendizaje respecto de las experiencias anteriores.

¹⁴ No obstante, hay indicios de una disminución de su peso presupuestario en los años posteriores. En lo que va del 2004, el programa representa aproximadamente el 40% del gasto social focalizado, mientras que para el 2005 se espera que tenga una incidencia aun menor. Fuente: SIEMPRO, con base en datos del Ministerio de Economía y Producción. La disminución del peso presupuestario de este programa parece estar en sintonía con la estrategia del gobierno nacional de reorientar la política social focalizada hacia intervenciones de corte “productivo”.

¹⁵ Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, octubre de 2004.

¹⁶ En la actualidad, este monto representa poco menos de la mitad de lo necesario para satisfacer las necesidades mínimas en materia de alimentación y situarse, de esta manera, por encima de la línea de indigencia.

¹⁷ También pueden recibir el beneficio aquellos hogares donde la jefa, cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar esté embarazada.

¹⁸ Esto ha resultado particularmente problemático ya que el registro fue abierto por única vez al momento de comenzar la implementación del programa, de tal forma que, a pesar de haberse planteado como un “derecho universal”, los nuevos aspirantes no pueden acceder a sus beneficios.

¹⁹ En la actualidad se encuentra en situación de pobreza el 44,3% de la población y se considera indigente al 17% de la población. De no estar implementándose el programa mencionado, aquellos indicadores representarían el 45,3% y 19,7% respectivamente. Fuente: INDEC, EPH Continua. Datos correspondientes al primer semestre de 2004 (ver anexo para mayor detalle acerca de la manera en que se mide la pobreza en este país).

²⁰ Fueron puestos en cuestión aspectos centrales, tales como su dependencia institucional, el perfil de los beneficiarios, el monto de la prestación, las características de las contraprestaciones exigidas y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en su modelo de gestión.

²¹ Así, por ejemplo, a mediados de 2003 se planteó la propuesta de ampliar formalmente el ámbito de intervención de los consejos consultivos municipales a todos los programas sociales vigentes, como también transformar el CONAEyC en un Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales. Hasta el momento no se han registrado avances sustantivos en ninguna de estas dos direcciones.

²² Estos son los Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”; de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”; y Familias y Desarrollo Humano (Ministerio de Desarrollo Social, 2004).

²³ De acuerdo a los datos para el primer año de gestión, el programa que mayor cantidad de recursos insumió dentro del Ministerio de Desarrollo Social fueron las pensiones no contributivas (subsido monetario a madres de siete hijos, adultos mayores, discapacitados, familiares de desaparecidos, ex combatientes de Malvinas y otros designados por los miembros del Congreso Nacional) cuyo presupuesto ascendió a 763 millones de pesos. En contraste con esto, a las diferentes líneas de intervención agrupadas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se destinaron 475 millones de pesos; 33 millones de pesos a los programas que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, y 411 millones de pesos a los programas del Plan Nacional Familias. Dentro de este

último grupo se destaca el programa “Familias por la Inclusión Social” (350 millones de pesos), el cual otorga subsidios monetarios a familias pobres (Ministerio de Desarrollo Social, 2004).

²⁴ Hacia el año 2000, estos eran los siguientes: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Comisión (y posteriormente Corporación) Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI), Comisión de Discapacidad y la del Adulto Mayor.

²⁵ Ministerio de Hacienda; Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Ministerio Secretaría General de Gobierno; Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Bienes Nacionales, y Servicio Nacional de la Mujer. Los organismos invitados eran: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Jefatura de Gabinete de la Primera Dama; Jefatura de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; y Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

²⁶ En 1995 había 114 programas orientados a grupos prioritarios, cantidad que aumentó a 125 programas en 1996, pasando a 145 en 1998 (Raczynski y Blázquez, 2001), llegando a 191 en el año 1999 bajo la órbita de 32 instituciones diferentes (MIDEPLAN, 1999). Tres cuartos del total de estas intervenciones fueron creadas a partir del retorno a la democracia, y más de la mitad durante el gobierno de Frei, colocándose especial énfasis en el diseño e implementación de programas de corte “promocional”, es decir, aquellos que buscan aumentar las capacidades y transferir herramientas a los beneficiarios (MIDEPLAN, 1999).

²⁷ Específicamente en relación con el tipo de acciones financiadas, se ha señalado la pertinencia de los proyectos respecto a las necesidades y dinámica (antecedentes, actores) locales, tanto como la participación de los beneficiarios no sólo en la implementación sino también en el diseño. No obstante, entre sus debilidades se ha destacado la atomización y discontinuidad de sus acciones (Raczynski, 1998; Raczynski ...[et al], 1999).

²⁸ Fuente: MIDEPLAN, con base en Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), relevamiento año 2000, total país (ver anexo para mayor detalle acerca de la manera en que se mide la pobreza en este país). Debe destacarse que el hecho más notorio era la persistencia de un “núcleo duro” de población en situación de extrema pobreza.

²⁹ Entre el gobierno y las familias se formaliza un contrato de mejoramiento de algunas condiciones de vida específicas. Este contrato surge como resultado de un diagnóstico de la situación de la familia y una negociación con ella. Las expectativas de logro del sistema en relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias tiene que ver con el cumplimiento, al menos, de una serie de mínimos vinculados a siete dimensiones estratégicas del estándar de vida de sus integrantes: identificación; salud; educación; dinámica familiar; trabajo; ingresos; y habitabilidad y calidad de vida.

³⁰ El monto máximo es de \$10.500 mensuales (durante los primeros seis meses), lo que equivale a la mitad de la línea de indigencia urbana (establecida en \$21.856 según el relevamiento realizado a través de la CASEN).

³¹ Estas prestaciones son el Subsidio Único Familiar a menores de 18 años, sujeto a asistencia escolar; las Pensiones Asistenciales de Vejez o Invalidez (PASIS), sujetas a controles de salud; y el Subsidio al Consumo de Agua Potable para las familias con conexión a la red pública. Estas prestaciones se asignan durante los 24 meses de apoyo intensivo, y continúan mientras se mantengan las condiciones de elegibilidad para las mismas.

³² Estos programas cubren las siguientes problemáticas: a) educación y capacitación laboral; b) mejoramiento de las condiciones de habitabilidad; c) apoyo a discapacitados; d) rehabilitación y prevención en drogas; y e) apoyo y prevención frente a la violencia familiar.

³³ Entre las funciones asignadas a este organismo se encuentran las siguientes: a) centralizar y actualizar información completa de las familias integradas al sistema; b) certificar su elegibilidad; c) coordinar y focalizar en las familias todos los programas públicos de promoción social dirigidos a familias en extrema pobreza; y d) establecer, coordinar y supervisar redes nacionales y locales de apoyo a las familias más pobres.

³⁴ Fuente: Sistema de Registro y Monitoreo del “Programa Puente”, FOSIS. Información al 31-08-2004.

³⁵ Al 31 de mayo, 15.300 familias ya habían cumplido todas las condiciones mínimas requeridas (información publicada en la página web de “Chile Solidario”).

³⁶ Junto con esto, la implementación del sistema también registra resultados positivos en relación con otras cuestiones, entre las cuales se destacan: reducción de la cantidad de niños que trabajan y han retomado sus estudios; aumento de las mujeres que hacen sus controles de salud; reducción del analfabetismo entre adultos; incremento del número de familias que reciben atención por problemas de violencia familiar, entre otros (información publicada en la página web de “Chile Solidario”).

³⁷ Merece destacarse que la reciente Ley General de Desarrollo Social reforzó aun más el potencial protagonismo de la SEDESOL, al erigirla como coordinadora del “Sistema Nacional de Desarrollo Social”. A su cargo quedó el diseño y ejecución de las políticas generales de desarrollo social, así como también la coordinación de la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social (a ser diseñado por el gobierno federal), los programas sectoriales y los de las entidades federativas. Los resultados de la aplicación de esta Ley son aún muy incipientes como para poder evaluarlos de manera acabada.

³⁸ El Gabinete de Desarrollo Social y Humano se compone actualmente de las siguientes dependencias: Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Salud (SSA); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI); y la Oficina de la Presidencia para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad. Participan en carácter de invitadas permanentes las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); de Reforma Agraria; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y del Trabajo y Previsión Social. También participan la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (información extraída de www.presidencia.gob.mx).

³⁹ Además del área de “Desarrollo Humano y Social”, funcionan las áreas de “Crecimiento con calidad”; “Seguridad, orden y respeto”; y “Buen gobierno”.

⁴⁰ Estas son: a) ampliación de capacidades (programas de educación, salud, nutrición y capacitación); b) generación de oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso al crédito y generación de empleo); c) formación del patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad); y d) provisión de protección social (aseguramiento, previsión social y protección contra riesgos colectivos). Información extraída de www.contigo.gob.mx.

⁴¹ La mencionada Ley contiene disposiciones referidas a temas variados, como son: a) derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social; b) objetivos, planeación y programación; financiamiento y gasto; zonas de atención prioritaria y evaluación de la política nacional de desarrollo social; c) definición y medición de la pobreza; y d) funcionamiento de instancias de coordinación intersectorial e interjurisdiccional en relación con la política social (Comisión Nacional, Comisión Intersectorial y Consejo Consultivo de Desarrollo Social). Diferentes anteproyectos para esta Ley habían comenzado a formularse desde el año 2002. Para consultar las características de los mismos, ver De la Torre (2002).

⁴² En el marco de un fuerte debate acerca de la medición de la pobreza y, más específicamente, de la pobreza extrema y su distribución urbano / rural, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) realizó en marzo de 2001 el simposio internacional “*Pobreza: conceptos y metodologías*”. A partir de este encuentro, se conformó un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que aglutinó especialistas académicos y gubernamentales con el propósito de establecer una metodología consensuada para la medición oficial de la pobreza en México. Como resultado del trabajo de este Comité se elaboró una metodología oficial, que fue adoptada por el gobierno federal para medir la pobreza en México (ver anexo para mayor detalle acerca de la manera en que se mide la pobreza en este país).

⁴³ Fuente: SEDESOL - Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002).

⁴⁴ Para ello, por ejemplo, se propició la incorporación de las mujeres beneficiarias en proyectos productivos; la entrega de becas educativas para los jóvenes inscriptos en instituciones de educación media superior; la generación de proyectos de ahorro a partir de los hogares beneficiarios con acceso al sistema de ahorro y crédito popular; la articulación con proyectos que fortalezcan el tejido social y favorezcan a toda la comunidad y no sólo a los beneficiarios del programa (programas de mejora de la calidad de los servicios de educación y salud) (Valencia Lomelí, 2002).

⁴⁵ Datos extraídos del comunicado de prensa “Oportunidades cumple la meta del Presidente Fox”, 24-08-2004, Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

⁴⁶ Este monto representa, por su parte, poco más de la mitad del presupuesto total que la SEDESOL destina a programas de Desarrollo Social. Fuente: SEDESOL, información acerca del estado de avance del ejercicio al 31-08-2004.

⁴⁷ Para el año 2005, por su parte, se han solicitado 7.500 millones de pesos adicionales. Datos extraídos del comunicado de prensa “Aumenta al triple el presupuesto del Oportunidades”, 21-08-2004, Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

Para dimensionar su importancia dentro de la oferta de programas orientados a la extrema pobreza, cabe mencionar que en el año 2003, el Oportunidades representó aproximadamente el 26% del gasto público federal para la superación de la pobreza. Su peso presupuestario había sido del 20% y del 22% para los años 2001 y 2002 respectivamente. Fuente: elaboración propia con base en información contenida en Poder Ejecutivo Federal, República de México (2003).

⁴⁸ Merece destacarse que entre los años 1998 y 2003 se han realizado 14 evaluaciones externas al programa.

⁴⁹ Se siguen registrando, también, logros en materia de incremento de las tasas de asistencia en los diferentes niveles de educación; reducción en las tasas de reprobación y abandono; reducción en las tasas de mortalidad materna e infantil; y reducción de la desnutrición materna e infantil (Programa Oportunidades, 2003).

⁵⁰ Fuente: SEDESOL (2003). En el informe se sostiene que de mantenerse esta tendencia favorable, México estaría en condiciones de cumplir con las “Metas del Milenio” con anticipación. Una de esas metas, fijadas en 1995, consiste en la reducción a la mitad de la pobreza extrema (equivalente a la pobreza alimentaria) entre los años 1996 y 2015. Debido a que en 1996 se encontraba en esa situación un 37,1% de la población, la reducción comprometida debería ubicar dicho índice en 18,5% hacia el año 2015, siendo que en 2002 la tasa de población en extrema pobreza ya era del 20,3%.

⁵¹ Los otros factores mencionados son: a) el aumento del poder de compra de los salarios; b) el aumento en el flujo de remesas del exterior; y c) la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica (SEDESOL, 2003).

⁵² Dato extraído del comunicado de prensa “Fortalezas y logros del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, 27-12-2003, Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999), "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", Buenos Aires, CEDI, (Documento de Trabajo, N° 20).
- Acuña, Carlos y Repetto Fabián (2001), Marco de análisis de las políticas sociales, Buenos Aires, CEDI, mimeo.
- Banco Mundial (2001), *México: a Comprehensive Development Agenda*, Washington, Banco Mundial.
- Boltvinik, Julio (2000), Progresas: una mirada crítica, México, mimeo.
- Brachet Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- Cordera, Rolando (1996), "El Programa Nacional de Solidaridad y la política social en México", en *Desarrollo social en los '90: los casos de Chile, Costa Rica y México*, Crisostómo Pizarro (ed.) Bogotá, UNICEF, CIEPLAN, Ariel.
- Cortés, Fernando ...[et al] (2002), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", México, Secretaría de Desarrollo Social, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (Serie Documentos de Investigación, N° 2).
- De la Torre, Rodolfo (2002), "Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD", México, Secretaría de Desarrollo Social (Serie de Cuadernos de Desarrollo Humano, N° 4).
- Dresser, Denise (1997), "En busca de la legitimidad perdida: PRONASOL, pobreza y política en el gobierno de Salinas", en *Pobreza y política social en México*, Gabriel Martínez (comp.), Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Desarrollo Social (2004), Informe de gestión: 2003 - mayo de 2004, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, mimeo.
- MIDEPLAN (1999), Caracterización de la oferta pública dirigida a grupos prioritarios de la política social, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2001), Estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2002), Sistema Chile Solidario: protección social integral a las 225 mil familias más pobres del país, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2003a), Marco de referencia del Sistema de Protección Social Chile Solidario, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2003b), Programa Chile Solidario: una experiencia pública de crecimiento con equidad, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2004), Serie CASEN 2003: pobreza, distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- Molina, Sergio (2001), La autoridad social: el caso de Chile, Santiago, mimeo.
- Pardo, María del Carmen (1996) "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, Vol. 36, Nos. 1-2, México.
- Poder Ejecutivo Federal (México) (2003), Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: informe de ejecución 2003, México, Poder Ejecutivo Federal, mimeo.
- Presidencia de la Nación (Argentina) (1995), *Plan Social 1995: políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*, Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social.
- PROGRESA (1999), *Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Coordinación Nacional del PROGRESA.
- _____ (2000), *¿Está dando buenos resultados PROGRESA?: informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

- Programa Oportunidades (2003), Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - 2003; documentos finales, México, Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Raczynski, Dagmar (1998), Enfoque territorial y participativo de la política social: desafíos y lineamientos de propuesta, Santiago, mimeo.
- _____ ...[et al] (1999), “Relaciones público-privadas en la política social de superación de la pobreza: la experiencia chilena”, documento presentado en el Seminario Internacional sobre Reformas a la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectivas, BID, CIID, Washington, 11 y 12 de mayo.
- Raczynski, Dagmar y Blázquez, Marisa (2001), Políticas sociales, pobreza, desigualdad social: balance de los años '90, Santiago, mimeo.
- Repetto, Fabián (2000), “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires.
- _____ (2001), Plan Solidaridad: incapacidad del Estado nacional para gestionar un programa complejo, Buenos Aires, CEDI, mimeo.
- _____ (2002), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo.
- _____ (2003), “Autoridad social en la Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción”, Santiago, CEPAL, (Serie Políticas Sociales, N° 62).
- SEDESOL (2003), Medición del desarrollo: México 2000-2002, México, Secretaría de Desarrollo Social, mimeo.
- SIEMPRO (1996-2002), *Base y guía de programas sociales nacionales*, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Tommasi, Mariano y Spiller, Pablo (2000), *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino: hacia una agenda institucional*, Buenos Aires, Eudeba, PNUD.
- UME (2001), Institucionalidad pública para las políticas sociales selectivas: propuesta preliminar, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Unidad de Modernización del Estado, mimeo.
- Valencia Lomelí, Enrique (2002), “Caso Progresá en México: transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema”, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Serie del INDES: Estudios de Casos y Experiencias Exitosas de Gestión Social en América Latina).
- Vergara, Rodolfo (2001), Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, mimeo.

ANEXO

Medición de la pobreza en los países analizados

En **Argentina**, el cálculo de hogares y personas bajo la línea de pobreza se elabora sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

La medición de la pobreza con el método de “línea de pobreza” (LP) consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, transporte, educación, salud) consideradas esenciales. A mediados de 2004, la “línea de pobreza” para una familia

tipo (matrimonio joven más dos hijos pequeños) del Gran Buenos Aires estaba fijada en aproximadamente \$720 mensuales (equivalente aproximado a 240 dólares mensuales).

Por su parte, la medición de la indigencia con el método de “línea de indigencia” (LI) consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias consideradas esenciales. A mediados de 2004, la “línea de indigencia” para una familia tipo del Gran Buenos Aires estaba fijada en aproximadamente \$330 mensuales (equivalente aproximado a 110 dólares mensuales).

En **Chile**, el cálculo de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia se calcula sobre la base de datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) relevada por MIDEPLAN.

La “línea de pobreza” está determinada por el ingreso mínimo per cápita necesario para cubrir el costo de una canasta individual mínima para la satisfacción de las necesidades alimentarias y no alimentarias. En el último relevamiento CASEN (diciembre 2003) las líneas de pobreza fueron fijadas en \$43.712 para zonas urbanas (equivalente aproximado a 73 dólares mensuales) y \$29.473 para zonas rurales (equivalente aproximado a 50 dólares mensuales). Se considera pobres a aquellos hogares cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

La “línea de indigencia” está dada por el ingreso mínimo per cápita necesario para cubrir el costo de una canasta alimentaria. En el último relevamiento CASEN (2003) las líneas de indigencia fueron fijadas en \$21.856 para zonas urbanas (equivalente a 36 dólares mensuales) y \$16.842 para zonas rurales (equivalente a 27 dólares mensuales). Se considera indigentes a aquellos hogares que, aun cuando destinan todos sus ingresos a satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros, no logran cubrirlas adecuadamente.

En **México**, el cálculo de hogares y personas pobres se efectúa sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI). Las medidas de pobreza oficiales toman como base la metodología propuesta por el “Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México”, grupo de reconocidos expertos nacionales e internacionales en la materia convocados al principio de la administración del presidente Fox.

A partir de las conclusiones de este Comité, los niveles de pobreza se definieron de la siguiente manera: a) *pobreza alimentaria*: califican como pobres todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria. Este concepto se asemeja al de pobreza extrema. Califican dentro de esta categoría los hogares cuyo ingreso diario por persona, en el año 2000, era menor a \$20,9 en áreas urbanas (equivalente aproximado a 2,2 dólares) y \$15,4 en áreas rurales (equivalente aproximado a 1,6 dólares). b) *pobreza de capacidades*: da cuenta del hecho de que el ser humano, para potenciar sus capacidades personales, necesita satisfacer otras necesidades básicas además de las alimentarias. Tales gastos son los referentes a cuidados de la salud y educación básica. Califican dentro de esta categoría los hogares cuyo ingreso diario por persona, en el año 2000, era menor a \$25,6 en áreas urbanas (equivalente aproximado a 2,7 dólares) y \$18,3 en áreas rurales (equivalente aproximado a 1,9 dólares). c) *pobreza de patrimonio*: contempla no sólo la canasta alimentaria y las necesidades consideradas en el concepto anterior, sino también aquellas que permiten al ser humano vivir de manera digna. Estas necesidades adicionales son las de vestido y calzado; vivienda; servicio de conservación, energía eléctrica y combustible; alquiler de la vivienda y transporte público. Califican dentro de esta categoría los hogares cuyo ingreso diario por persona, en el año 2000, era menor a \$41,8 en áreas urbanas (equivalente aproximado a 4,4 dólares) y \$28,1 en áreas rurales (equivalente aproximado a 3 dólares).

Calidad e impacto de los proyectos de gobierno electrónico en Chile*

María Alejandra Sepúlveda Toro

Junto con su rápido proceso de globalización, el mundo en el nuevo siglo nos sorprende con cambios a todo nivel. Cambios en la forma de configurar la familia y las comunidades, en los modos en que nos comunicamos y relacionamos, cambios en las formas de trabajar y descansar. Estamos en una época nueva, en la que el ritmo de los cambios hace difícil tomar conciencia de ellos, y, más aun, asimilarlos y procesarlos adecuadamente.

Pero si bien todos de una u otra manera asistimos al mismo proceso de globalización, en el que se contraen los conceptos de tiempo y espacio y caen las fronteras, vivimos estas transformaciones de distinta manera, según sea nuestro desarrollo económico, la forma de insertarnos, nuestra cultura, las fortalezas o debilidades de nuestras instituciones. Básicamente, están presentes quienes defienden las rutas conocidas y navegadas, que otorgan seguridad, y quienes apuestan por las nuevas oportunidades, se enfrentan a los riesgos de innovar y asumen el liderazgo del cambio.

Los Estados no están ajenos a este escenario y también deben optar por una de estas formas de enfrentarlo: ser seguidores de tendencias o convertirse en líderes del cambio. De la decisión depende el futuro de mayor bienestar para los ciudadanos.

El Estado de Chile, por excelencia productor de servicios y de información, consciente de este ineludible desafío, en los últimos años ha promovido el cambio institucional, aumentando su informatización e incrementado el uso de redes digitales, y maximizando el uso eficiente de las nuevas tecnologías, todo ello en busca del desarrollo sustentable, el bienestar social y la expansión de una sociedad civil más abierta, participativa y ciudadana.

Así, en los inicios del siglo XXI, Chile se encuentra en condiciones de despegar hacia la sociedad de la información. Los avances obtenidos en los sectores público y privado evidencian el surgimiento de una masa crítica de profesionales, empresarios, líderes y funcionarios capaces de dar un nuevo impulso al desarrollo de las tecnologías y redes digitales de información.

Está claro que este proceso no es sólo un problema de tecnología; es también, y quizás fundamentalmente, de gestión. Pero aun la tecnología apoyando la gestión, por sí sola no basta. Se requiere de un marco jurídico adecuado; personas capacitadas; contenidos integrados de información que proporcionen un entorno de colaboración entre las entidades públicas; y una infraestructura de redes integral que otorgue coherencia al modelo de un Estado global.

Muchos de los errores detectados en otros proyectos de modernización se encuentran en la creencia de que para modernizar basta con instalar tecnología, sin evaluar estrategias ni aspectos humanos, ignorando la relevancia de la capacitación y el compromiso del personal del sector público. La tecnología es, en sí, un elemento habilitador y potenciador, pero no un fin en sí misma. Su relevancia se encuentra en el mejoramiento de la gestión de los servicios del Estado con el propósito general de atender mejor a la comunidad.

De esta forma, respecto de la incorporación de tecnologías de la información, el Estado requiere de una estrategia, de una visión de país, que permita enfrentar en forma integral el problema de cómo usar esta tecnología en forma eficiente, dando sentido a un proyecto estratégico destinado a mejorar la calidad de vida de todos, y responder a las necesidades de los ciudadanos. Ello, teniendo en cuenta, además, que el buen uso de la tecnología por parte del Estado produce un efecto multiplicador positivo en los otros ámbitos del país.

En Chile, el servidor público, el administrador y el profesional de los organismos del Estado, han sido convocados e incorporados en este proceso con una invitación clara a renovarse y participar para

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

satisfacer de una mejor manera las necesidades del usuario, y servir con mayor eficacia y oportunidad los requerimientos ciudadanos. Restarse a ese proceso significa quedarse atrás, pérdida de competitividad del país, y aumento de la brecha entre lo que el ciudadano necesita y lo que el Estado es capaz de ofrecer.

Estrategia de desarrollo del gobierno electrónico

El gobierno electrónico en Chile es un tema central dentro de las iniciativas gubernamentales tendientes a mejorar la gestión pública y el desempeño del aparato estatal en su conjunto. La estrategia de desarrollo formulada se ha basado en la explotación de fortalezas, el conocimiento de los problemas existentes y el planteamiento de nuevos desafíos.

Definir una estrategia de país debe considerar conceptos como desarrollo competitivo, equidad, bienestar social, transparencia y eficiencia de la gestión, unidos a la descentralización de los servicios del Estado y a la promoción de los cambios culturales que este nuevo tiempo requiere, y que faciliten la inserción del país en una sociedad globalizada.

La voluntad política en torno a esta materia se ha expresado claramente en las dos últimas administraciones de los gobiernos de la Concertación, siendo ésta un elemento de gran trascendencia para impulsar la estrategia y alcanzar los logros.

Un primer hito fue la creación de la Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, que elaboró un documento en el que se trata el gobierno electrónico en el marco de un desarrollo global que pretende introducir a Chile en una sociedad digital. Tal orientación dio origen a un conjunto de iniciativas de connotación nacional, claramente definidas, y en la mayoría de las cuales se han registrado avances sustantivos.

Un segundo hecho clave fue la calificación de prioridad gubernamental que el presidente Ricardo Lagos, en su discurso del 21 de mayo del año 2000, asignó a la incorporación de las tecnologías de información y comunicación, considerándolo como un objetivo e instrumento primordial en el desarrollo de Chile como sociedad digital. Esta determinación dio origen al año siguiente a un Instructivo Presidencial para todas las reparticiones del sector público. En este documento, que se ha convertido en la piedra angular de las políticas implementadas en este ámbito, el Primer Mandatario sentó las bases sobre las cuales el gobierno electrónico debería avanzar y progresar.

Los componentes de tecnología y gestión han sido considerados como factores indisolubles en la estrategia de desarrollo del gobierno electrónico, ofreciendo con ello la oportunidad de transitar hacia una nueva gestión que mejore sustancialmente el modelo operativo de prestación de servicios. No se trata, entonces, simplemente de utilizar las tecnologías como herramienta para hacerse cargo de altos volúmenes de información y cumplir con mayor rapidez con los procesos administrativos ya establecidos, sino de entender su incorporación como una gran posibilidad para evolucionar hacia una forma diferente de gestión.

Esto ha abierto grandes espacios a innovaciones en gestión, y a la generación de núcleos de desarrollo, lo que se refleja en los significativos avances registrados en la última década en la modernización del Estado en Chile.

Como parte de la nueva institucionalidad destinada a orientar el proceso de desarrollo del gobierno electrónico, el presidente de la República creó el cargo de coordinador gubernamental de Tecnologías de Información y Comunicación, con la misión de coordinar el conjunto de la Agenda Digital. Este coordinador opera como un *Chief Information Officer*, CIO, que cumple el rol de facilitador del conjunto de diversas iniciativas en desarrollo.

También se ha creado el Comité de Normas y Estándares, se ha articulado la Comunidad Informática del Sector Público, y se ha incorporado el gobierno electrónico al sistema de Programas de Mejoramiento de la Gestión. Por otro lado, en el ámbito normativo, se han dictado las leyes de Documento y firma electrónica, Delito informático, Protección de la vida privada, y Bases del procedimiento administrativo.

Ahora bien, el Instructivo Presidencial de Gobierno Electrónico de mayo del 2001, define y precisa el sentido del gobierno electrónico, señalando que éste consiste en: “El uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público, así como la participación de los ciudadanos”. Además, señala que el Estado asume el desarrollo del gobierno electrónico en los ámbitos de Atención al Ciudadano, Buen Gobierno y Desarrollo de la Democracia.

En el ámbito de *Atención al Ciudadano* se considera el establecimiento de nuevas formas de relación gobierno-ciudadanos-empresa-inversionista, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, que permitan al Estado brindar sus servicios en forma eficiente, eficaz y con independencia del lugar físico.

A través de *Buen Gobierno* se busca el establecimiento e introducción de nuevas formas y procesos internos en la administración del Estado, que permitan mejorar la gestión interna de los mismos, compartir recursos y finalmente la integración de los sistemas de los diferentes servicios.

En *Desarrollo de la Democracia* se considera la creación de mecanismos que, usando las tecnologías de la información y comunicaciones, permitan al ciudadano jugar un rol activo en el quehacer del país, permitiendo abrir nuevos espacios y formas de participación.

A partir del Instructivo Presidencial de 2001 se genera la Agenda de Gobierno Electrónico. Entre las iniciativas desarrolladas existen proyectos emblemáticos que, aun cuando tienen un carácter sectorial bien definido y acotado, en la práctica manifiestan un alcance y un impacto ampliamente superiores a su origen. Tal es el caso, entre otros, de la Operación Renta, desarrollado por el Servicio de Impuestos Internos, y el de ChileCompra, de la Dirección de Compras Públicas. Se trata de iniciativas dignas de imitación que generan externalidades positivas en toda la sociedad y constituyen incentivos claros para el desarrollo de nuevos proyectos al dar notoria cabida a la innovación.

A estos proyectos se suman muchas otras iniciativas tendientes a facilitar los trámites que la ciudadanía debe realizar en el sector público. Actualmente existen 227 trámites que pueden efectuarse en línea, y el compromiso es alcanzar 300 trámites en línea para el año 2006. En todos ellos puede observarse que el ciudadano ocupa un lugar central y, por lo tanto, contribuyen en la construcción de un Estado al servicio de los ciudadanos.

Una breve descripción de estos avances se presenta a continuación.

Avances en gobierno electrónico en Chile

Atención al Ciudadano. Todos los ministerios y servicios públicos en Chile tienen sitios o portales web en plena operación, los cuales, además de proporcionar información básica sobre el funcionamiento de la repartición pública, establecen, en su mayoría, canales de comunicación con la comunidad.

Existen en operación 227 trámites en línea, entre los cuales destacan: la declaración de renta, ya mencionada, la factura electrónica, el pago electrónico de impuestos (IVA, contribuciones, aduaneros), la declaración y pago de cotizaciones previsionales, la obtención y pago de certificados de registro civil, inscripción y postulación al subsidio habitacional, postulación a fondos estatales (educación, deporte), y el sistema de consulta y bloqueo de documentos de identidad y de viaje (cédula de identidad y pasaporte).

El hecho de ofrecer estos servicios 7 x 24 ha significado la posibilidad de reducir plazos, simplificar la realización de estos trámites, mejorar la accesibilidad y disponibilidad de ellos, derribando barreras geográficas y de tiempo para personas e instituciones del sector público y privado.

Mención especial es necesario realizar a Trámite Fácil www.tramitefacil.gov.cl, el Portal del Ciudadano, creado y administrado por el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, el cual entrega información acerca de 1.536 trámites, permite imprimir 320 formularios y da acceso a los 227 trámites en línea. Trámite Fácil fue premiado en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información

realizada en Ginebra en el año 2003, como uno de los cinco mejores productos de gobierno electrónico del mundo, reconociéndose especialmente su construcción desde la mirada y las necesidades de los ciudadanos.

Buen Gobierno. En la actualidad, el 100% de los servicios públicos chilenos tiene acceso a servidores de correos y conexiones a Internet.

Una gran cantidad de los servicios públicos ha introducido tecnologías para el apoyo en sus procesos internos, tales como: consolidar e integrar la información en bases de datos, lo cual ha permitido contar con centros de información actualizada para los ciudadanos y los funcionarios; automatizar el registro, almacenamiento, distribución y control de documentos; digitalizar información y documentos, e integrar los sistemas y el procesamiento de información interna.

Existen servicios públicos que realizan transacciones automatizadas con otras entidades públicas. Entre ellos, podemos mencionar los siguientes ejemplos: Servicio de Registro Civil e Identificación con Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile e Instituto de Normalización Previsional; Ministerio de Vivienda y Urbanismo con Servicio de Registro Civil e Identificación, Servicio de Impuestos Internos y Banco del Estado; Tesorería General de la República con Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas y Departamento de Propiedad Industrial; Instituto de Normalización Previsional con Fondo Nacional de Salud, entre otros.

Transparencia y Democracia. Se han desarrollado dos portales de información permanente con contenidos de gobierno: www.gobiernodechile.cl y www.estadodechile.cl, ambos destinados a abrir espacios de comunicación en la red, dirigidos a entregar información a la ciudadanía.

El sitio www.elecciones.gov.cl, contiene toda la información de los procesos electorales: presidenciales, parlamentarios y municipales, desde 1990 a la fecha.

Por su parte, el sitio www.chilecompra.cl, contiene información de los llamados a licitación y requerimientos de cotización de compras de todas las instituciones públicas que participan en el sistema. Además, el sitio web de la Dirección de Presupuestos www.dipres.cl, contiene información respecto a finanzas públicas, series históricas y ejecución presupuestaria del año calendario de los servicios públicos, según clasificación presupuestaria tradicional, y entrega información del Balance de Gestión Integral.

En el Anexo se presenta una breve descripción de algunos de los principales proyectos que generan valor público.

Los beneficios generales de los proyectos para los usuarios son los siguientes:

- Ahorros de costos de movilización, tiempo de viaje y de realización del trámite.
- Ahorro del tiempo necesario para completar formularios, ya que en la situación presencial la persona tiene que proporcionar una serie de datos comunes cada vez que realiza un trámite, pero que al estar éste en línea se completan automáticamente.
- Ahorro de papel y teléfono.
- Oficina siempre abierta 7 x 24, en cualquier lugar.
- Posibilidad de realizar varios trámites en la misma o en distintas instituciones sin tener que cambiar de oficina o dependencia.
- Posibilidad de reclamo inmediato frente a cualquier problema, y de seguimiento en línea del estado del trámite cuando requiere de verificaciones previas.

Por su parte, destacan los siguientes beneficios para los servicios públicos:

- Sustitución de procesos manuales costosos; se facilita la reingeniería.
- Generación de bases de datos, naturalmente útiles y necesarias para sus objetivos.
- Simplificación en la gestión, manejo y archivo de documentos.
- Ahorro de materiales como formularios, por ejemplo.
- Ahorro de horas de trabajo de personas, las que además pueden ser reasignadas a otras tareas productivas. Por ejemplo, es innecesaria la oficina de partes para los trámites en línea.

- Ahorro en contratación de terceros que eran necesarios en el caso presencial, como por ejemplo, empresas de correos.
- Mayor resguardo de la información.
- Menor tiempo de búsqueda de los documentos.
- Liberación de espacios físicos de almacenamiento.
- Mayor eficiencia en la fiscalización.
- Generación automática de estadísticas.
- Mejor control de los ingresos.
- Se evita extravíos de documentos.

Desafíos para el desarrollo del gobierno electrónico

Los desafíos están relacionados con el proceso de consolidación y los avances en su desarrollo. Estos son los siguientes:

- Avanzar hacia las fases interactiva y transaccional, ya que se completó la fase presencial e informacional a nivel central.
- Mejorar la calidad, cantidad y oportunidad de la información puesta a disposición del ciudadano, para fomentar la transparencia, agilizar los trámites y hacer más participativas las actuaciones de la administración pública.
- Fomentar y facilitar el uso de servicios electrónicos por parte de las personas e instituciones del sector público y privado.
 - Promover la interoperabilidad entre los servicios públicos.
 - Promover, vía la implementación de proyectos focalizados, el desarrollo del gobierno electrónico en sectores menos desarrollados y de alto impacto.
 - Determinar una estrategia de seguridad de la infraestructura digital del sector público con el fin de reducir vulnerabilidad, mitigar daños, acelerar tiempos de recuperación en caso de fallas, e identificar causas y fuentes de actividades maliciosas para su análisis y/o investigación.

Cabe también considerar las tareas que plantea a futuro la Agenda Digital, la que es resultado de un trabajo iniciado en abril de 2003 con la constitución del Grupo de Acción Digital, convocado por el coordinador gubernamental de Tecnologías de Información y Comunicación, e integrado por representantes de instituciones de gobierno, organizaciones representativas del ámbito empresarial, sector académico y otros poderes del Estado.

Fruto de un amplio acuerdo público-privado sobre una estrategia país mirando al bicentenario (2010), la Agenda contiene un plan de acción para el período 2004-2006 que contempla 34 iniciativas que se agrupan en torno a seis grandes pilares: masificación del acceso; educación y capacitación; Estado en línea; desarrollo digital de las empresas; despegue de la industria TIC; y marco jurídico.

El objetivo de la Agenda es contribuir al desarrollo de Chile mediante el empleo de las tecnologías de información y comunicaciones para incrementar la competitividad, la igualdad de oportunidades, las libertades individuales, la calidad de vida, y la eficiencia y transparencia del sector público, enriqueciendo al mismo tiempo la identidad cultural de la nación y de sus pueblos originarios.

La Agenda Digital incorpora plenamente los principios establecidos por la primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, realizada en Ginebra en diciembre de 2003, e incluye los proyectos siguientes:

- *Plataforma de servicios electrónicos para trámites.* Se implementará el despegue de una Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos, orientada a la interoperabilidad entre los servicios públicos, con el propósito de hacer factible el cumplimiento de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo. El propósito es que todas las instituciones públicas tengan acceso a la información no reservada que poseen los grandes servicios del Estado.
- *Red digital de banda ancha para el sector público (ruta 5D).* Su propósito es poner a disposición de los servicios públicos una carretera a banda ancha (red de voz y datos) que conectará a

todas las reparticiones públicas, la que permitirá la convergencia en una sola red de los servicios de telefonía fija, móvil e Internet.

- *Plataforma electrónica para Chile Solidario y las políticas sociales.* Es un sistema de colaboración de la gestión informativa de protección social que tiene por objeto coordinar la información pertinente entre las instituciones del Estado, que permita mejorar el diseño, focalización, coordinación, implementación, operación y evaluación de las políticas sociales.

- *Desarrollo de tecnologías digitales para el sector salud.* El Ministerio de Salud mejorará su plataforma tecnológica para asegurar la adecuada implementación de las garantías en el acceso a la salud consideradas en la reforma de la salud. Para ello se impulsarán las siguientes líneas de acción: red digital para el sector salud pública; agenda médica electrónica para reducir horas de espera; y licencia médica electrónica.

- *Desarrollo digital de gobierno regional y municipios.* Su propósito es apoyar el desarrollo e implementación del gobierno electrónico regional y municipal. Para ello se impulsarán las siguientes acciones: avanzar en el desarrollo digital de los 100 municipios más carenciados y pequeños; capacitar los 341 gobiernos locales para su incorporación a los sistemas electrónicos implementados en el gobierno central; diseñar e implementar sistemas de trámites básicos municipales que operen sobre plataforma Internet; implementar un sistema de información y gestión integrada de los servicios públicos en las regiones; y gestionar y monitorear planes regionales de sistemas de información.

- *Aumento de la métrica y la eficiencia del gasto público en TIC.* Se desarrollará una contabilidad presupuestaria que dé cuenta de la magnitud y eficiencia del gasto público en tecnologías digitales e Internet, y se impulsarán las medidas necesarias que permitan aumentar la eficiencia en las compras públicas de tecnologías de información.

- *Mejoramiento de la seguridad de estructuras de información esenciales para el sector público.* Se buscará establecer y mantener un sistema nacional de respuesta a incidentes cibernéticos, administrar un programa de reducción de amenazas y vulnerabilidades, desarrollar un programa de capacitación en seguridad, asegurar el ciberespacio en que opera el gobierno, y administrar un sistema de cooperación nacional e internacional en materia de seguridad.

Conclusiones

La globalización no es una opción, es un fenómeno irreversible, es una necesidad y una oportunidad. El sociólogo francés Alain Touraine plantea que podemos transitar hacia la modernidad como galeotes o como viajeros con proyectos y memoria. La modernidad debe asumir de manera integrada y complementaria la equidad, la sustentabilidad, la democratización y la identidad para disminuir las brechas, y para no hacer de la modernización un proceso restringido y excluyente.

Los nuevos desafíos se vinculan a que los ciudadanos reciban del Estado un servicio de calidad, más rápido, accesible en cualquier momento y en cualquier lugar, y para ello el Estado debe estructurar sus procesos en función de los intereses y necesidades de los ciudadanos, y perfeccionar la evolución del gobierno electrónico para una administración pública de alto rendimiento.

El gobierno electrónico es un componente crítico en cualquier estrategia de un Estado al servicio de los ciudadanos, pero se está agregando valor público cuando las estrategias mejoran la realización de la misión y objetivos que cada institución tiene contemplados en la ley, de manera de satisfacer en forma eficaz las necesidades y expectativas de los usuarios. También se agrega valor cuando las instituciones aprovechan las oportunidades ofrecidas por las tecnologías basadas en la web para mejorar sustancialmente el modelo operativo de prestación de servicios; además, sin duda, el valor agregado proviene de una visión compartida para llevar a cabo las iniciativas.

El concepto de Estado al servicio de los ciudadanos trae consigo una nueva ética civil, establece una nueva relación entre ellos, y otorga un nuevo peso a la sociedad civil. Chile, por lo alcanzado en materia de crecimiento económico, democrático y en equidad, ha logrado niveles significativos de desarrollo en un tiempo prudente, y estos logros pueden seguir creciendo. Pero, además, ha conseguido

un importante desarrollo de gobierno electrónico. Así, de acuerdo con un estudio realizado por Naciones Unidas denominado “Informe 2003 del Sector Público Mundial. Gobierno Electrónico en la encrucijada”, Chile se ubica en el grupo de los 25 gobiernos que disponen de un mayor grado de *e-readiness*, mientras en los *ranking* generales de participación electrónica, detrás de Gran Bretaña y Estados Unidos aparecen en el tercer lugar Chile y Canadá.

Diversos estudios y encuestas revelan que la comunidad valora que el Estado se modernice en forma permanente, que utilice eficientemente sus recursos, que incorpore nuevas formas de gestión. El usuario valora que sus solicitudes sean atendidas en forma ágil y oportuna, y que las soluciones que se le brindan sean simples y útiles.

Es por eso que quienes suscribimos la Agenda Digital nos comprometimos, desde nuestros respectivos ámbitos, público y privado, a trabajar coordinadamente para materializar una visión común, pensando en las actuales y futuras generaciones, especialmente en quienes permanecen aún rezagados y marginados del progreso. Es nuestra contribución a la realización del bien común, y nuestro compromiso con el desarrollo humano y la construcción de un Estado al servicio de todos los ciudadanos.

ANEXO

Proyectos que generan valor público

Servicio de Impuestos Internos

Declaración de Impuesto a la Renta

El caso del sistema desarrollado para la Operación Renta es destacable, debido a que se ha convertido en un patrón de comparación de nivel mundial. Actualmente, el 83% de los contribuyentes en Chile utilizan este mecanismo para realizar su declaración de renta a través de Internet, lo que trae aparejado importantes disminuciones en los costos de transacción y un aumento significativo de la eficiencia estatal al disminuir los índices de evasión tributaria y aumentar el ahorro en términos de personal, además de otros recursos involucrados en el proceso.

A partir del año 2001 se implementa el sistema de ofrecer un borrador del formulario con los antecedentes y la declaración del contribuyente, listos para su corrección. El procedimiento ofrece una propuesta a los contribuyentes, ya que el Servicio dispone de toda la información para realizar dicha sugerencia, y el usuario la acepta, modifica o rehace.

Como incentivo para el uso de este sistema, el Servicio contempla la extensión de los plazos para la declaración, y la devolución del excedente tributario en menor plazo para quienes realizan estos procesos a través de Internet.

Período 2003: el 69% de la Declaración Renta se realizó por Internet.

Período 2004: el 83% de la Declaración Renta se realizó por Internet.

Factura Electrónica

El proyecto se relaciona con la posibilidad que tienen las empresas de timbrar virtualmente sus facturas, boletas o guías de despacho en el sitio web del Servicio a través de un software de seguridad disponible en el propio sitio. Este proyecto nace para dar validez tributaria a operaciones comerciales efectuadas a través de documentos generados electrónicamente.

La habilitación, en julio del año 2004, de un sistema de factura electrónica para organismos públicos permite que todos éstos puedan convertirse en receptores de ellas sin necesidad que cada uno realice un desarrollo tecnológico independiente, y así pueden beneficiarse de inmediato de los ahorros y ventajas que significa acceder a esta revolución del comercio electrónico contribuyendo a la masificación del uso de esta factura, lo que reduce costos, aumenta la productividad, mejora los negocios de las empresas y genera ahorro fiscal.

En la medida que el sector público se convierte en receptor de factura electrónica, el sector privado tiene mayores facilidades e incentivos para ingresar al sistema.

Las instituciones públicas se benefician al sustituir procesos manuales y facilitar la reingeniería en la relación de negocios cliente - proveedor, generando una nueva forma de organizar las relaciones comerciales con los proveedores del Estado.

Esta reingeniería global permite reducir costos, mejorar los ciclos de negocios y aumentar la productividad en el funcionamiento del Estado.

De las empresas depende que toda esta innovación se transforme en productividad, lo que se logrará en la medida que un número importante de ellas se incorpore al sistema.

Los beneficios para los contribuyentes son: disminución de costos netos de operación, como impresión, ensobrado y envío físico de las facturas (costo de facturar disminuye en 2/3); gestión informatizada de los documentos; simplificación en el manejo de documentos; impresión en papel corriente y no pre-foliado; mayor resguardo de la información; menor tiempo de búsqueda de los documentos; liberación de espacio físico de almacenamiento; y evita extravíos.

Los beneficios para el Estado son: permitir chequeo de solicitud de devolución de crédito para cualquier documento emitido electrónicamente (sin digitación); optimizar el chequeo en carretera contra documento real; no será necesario parrear el documento emitido con el documento recibido, ya que el documento utilizado para chequear es el del servicio; posibilidad de generación de información de chequeo de documentos emitidos electrónicamente contra declaraciones de IVA; disminución de riesgo de fraude tributario a través del uso de certificados digitales y firmas electrónicas; y disminución de servicios de timbrado con cuño.

Boleta de Honorarios

Iniciativa orientada a los profesionales independientes que permite realizar el proceso tributario completo vía Internet, entendiéndose por ello, el inicio de actividades y la emisión de boletas de honorarios desde cualquier punto de conexión a la web.

En los primeros ocho meses de operación, 50.626 contribuyentes, personas naturales, han emitido 219.970 Boletas de Honorarios Electrónicas. Por lo general, los talonarios son de 50 boletas; por lo tanto, este total corresponde aproximadamente a 4.400 talonarios.

Chile Compra

El sistema de compras públicas conduce al país a un mercado electrónico a través de una plataforma transaccional mediante la cual se puede realizar un ciclo de compras completamente digital, otorgando al sector privado una instancia de interacción con el gobierno mucho más dinámica y fluida. Adicionalmente, entrega a la ciudadanía la posibilidad de mantenerse informada de la naturaleza y los volúmenes de las adquisiciones que realiza el Estado, y las licitaciones que las regulan, fortaleciendo la transparencia de estos procesos.

El 75% de los servicios públicos realizan sus adquisiciones a través de Chile Compra. Están en proceso de incorporación los municipios y las Fuerzas Armadas.

Transacciones promedio mensuales: en el año 2002, 500; en el año 2003, 15.000; en el año 2004, 25.000.

Durante el año 2003 se transaron US\$ 1.200 millones. Para el 2004 se proyectan transacciones por US\$ 1.500 millones.

Proveedores inscritos en ChileCompra: 83.000.

Promedio de ofertas por petición: año 2002 = 1,7; año 2004 = 5, lo que ha generado ahorros de hasta un 7% en los precios de compra.

Usuarios públicos capacitados: 11.000; pequeños empresarios: 6.000.

Egresados de diplomado de gestión de abastecimiento: 332.

Catálogo electrónico de convenios marco con 4.964 productos y servicios.

En convenios marco el ahorro es de un 14%.

Trámite Fácil

Primera versión: 11 de mayo de 2001, con información acerca de 600 trámites y acceso a 12 trámites en línea; en el año 2002, 87 trámites en línea; en el año 2003, 184 trámites en línea; y en el año 2004, 227 trámites en línea. La nueva versión contiene información acerca de 1.550 trámites, permite imprimir 340 formularios y facilita el acceso a 227 trámites en línea.

Instituto de Normalización Previsional - INP

Declaración y pago de cotizaciones previsionales por Internet

El empleador puede efectuar la declaración y pago de cotizaciones previsionales, seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y Fonasa (Fondo Nacional de Salud) cargando directamente el monto en su cuenta corriente.

En enero del año 2003, se recibieron 2.700 declaraciones por Internet. Luego de una campaña para promover este sistema se llegó a 20.000 declaraciones en el mes de diciembre de ese mismo año. Para el año 2004 el objetivo del Instituto era llegar a 30.000 declaraciones por Internet mensualmente.

Ventajas para el usuario: no necesita desplazarse hasta una sucursal, evitando circular con dinero y pudiendo controlar automáticamente los pagos efectuados; se puede hacer la declaración y pago hasta las 24 horas del día del último día del plazo.

Incentivos para el uso: El empleador que declara cotizaciones por Internet tiene hasta cinco días más de plazo para cancelarlas sin pago de intereses ni multas.

Tanto los datos básicos del empleador y trabajadores como los cálculos de tasas son validados por una aplicación interactiva, con lo cual se evitan futuros trámites de cobranza por errores de ingreso.

Servicio de Registro Civil e Identificación

Certificados por Internet

Esta nueva forma de atención del Servicio de Registro Civil e Identificación permite a cualquier persona conectada a Internet, imprimir en forma inmediata certificados de nacimientos, matrimonio, defunción y de anotaciones vigentes de vehículos motorizados, y validar estos documentos mediante el timbre digital.

¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación*

Joan Font e Ismael Blanco

Introducción

La realidad cotidiana de las administraciones locales en Europa o en América Latina sigue estando basada en gobiernos municipales que operan regularmente con una estructura y una lógica propias de la democracia representativa. Sin embargo, la última década del siglo XX vio emerger junto a esta realidad dominante una presencia creciente de procesos y experiencias de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Se trata aún de una realidad que sólo aparece en algunos municipios o que ocupa un lugar periférico incluso en muchos de los municipios donde estas experiencias se han impulsado. Pero al mismo tiempo, la cantidad de congresos y debates celebrados al respecto, el creciente número de publicaciones sobre el tema o la aparición de redes de ciudades que intercambian información sobre el tema parece no dejar lugar a dudas respecto al crecimiento de la presencia de estos espacios.

Aunque la reflexión sobre estos mecanismos¹ ha crecido, la mayor parte de los análisis realizados hasta ahora se han centrado en dos grandes temas. En primer lugar, encontramos a todos aquellos que se han centrado en por qué los políticos deberían impulsar experiencias de participación ciudadana. Es decir, en el debate normativo sobre la necesidad, las bondades o los problemas de estos procesos de participación. En síntesis, estos trabajos apuntan a tres grandes argumentos: la participación como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000); la participación como estrategia de mejora del rendimiento de las políticas públicas en un contexto de complejidad e incertidumbre (Stewart, 1995; Stoker, 2000; Goss, 2001; Kooiman, 2003); y, finalmente, la participación como componente necesario de la democracia (Barber, 1984) y la creación de capital social como ingrediente básico para el buen funcionamiento de los sistemas políticos democráticos (Putnam, 1993).

El segundo tema más tratado ha sido el cómo organizar la participación ciudadana en la toma de decisiones: la descripción o el debate sobre las metodologías más apropiadas, los criterios con que analizar el buen o mal funcionamiento de las experiencias, o los diversos tipos de consecuencias que pueden tener han sido algunos de los temas tratados para procesos tan diversos como referendos, consejos consultivos, jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, etc. (Cunill, 1997; Fishkin, 1995; Font, 2001).

En este trabajo nos formulamos una pregunta de naturaleza distinta a las anteriores: ¿por qué aquellos que tienen responsabilidades de gobierno deciden impulsar mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas? La pregunta toma sentido si tenemos en cuenta que en la gran mayoría de países estos gobernantes locales que optan por abrir espacios de participación no tienen la obligación legal de hacerlo. Además, con algunos de estos procesos estos gobernantes parecen abrir un camino hacia la propia autolimitación de sus atribuciones, cuando contribuyen cuando menos a generar un lenguaje y unas expectativas de que van a compartir parcelas de poder con la ciudadanía. ¿Por qué sin necesidad legal de hacerlo se ceden unos espacios de poder a la ciudadanía, cuando en una lógica estrictamente jurídica y de suma cero ese es un poder que están cediendo los gobernantes locales?² Sin necesidad de pensar que todos los actores sociales y políticos actúan con una lógica estrictamente instrumental y egoísta, sí parece interesante plantearse en todo caso cuál es el tipo de racionalidad que lleva a dicha cesión aparente de recursos de poder.

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Por otro lado, la propia realidad empírica -en la que algunos gobiernos locales optan muy claramente por la participación, otros abren algunos espacios parciales y otros muchos no crean ninguno- nos plantea la segunda gran pregunta que motiva este trabajo: ¿por qué unos sí y otros no? ¿Hay alguna lógica ideológica, instrumental o estructural que nos ayude a comprender cuáles son los gobiernos locales que apuestan por la participación y cuáles no?

El trabajo se estructura en dos grandes secciones, seguidas de unas breves conclusiones finales. En la primera parte apuntaremos algunas hipótesis acerca de por qué los políticos locales ponen en marcha procesos de participación, y mostraremos los resultados básicos de una investigación que realizamos sobre esta cuestión a partir del análisis de diversos municipios de Cataluña. En la segunda parte exploraremos con más detalle hasta qué punto podemos contrastar empíricamente una de las causas que comúnmente se identifican como explicativa del por qué los gobiernos impulsan mecanismos de participación ciudadana: la voluntad de contribuir con ello a mejorar sus resultados electorales en las próximas convocatorias. En este caso, y tal como se explica con más detalle en la segunda parte, se ha trabajado con una muestra de municipios, la mayor parte de los cuales se sitúa también en Cataluña, aunque otros se sitúan en otras zonas de España. El énfasis prioritario en las experiencias desarrolladas en Cataluña (Comunidad Autónoma ubicada al noreste de España, cuya capital es la ciudad de Barcelona) se explica no sólo por la proximidad al equipo de investigación, sino por el desarrollo más extendido que en esta zona han tenido las experiencias de participación a nivel municipal (Colino ...[et al], 2003).

Ambas partes se corresponden con dos proyectos de investigación que se han desarrollado de forma coordinada a lo largo del curso 2003-2004, por un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona, con el apoyo intelectual y financiero de la Fundación Jaume Bofill³.

1. Las razones de la participación

1.1. Metodología

La primera de las investigaciones en que se basa este trabajo se fundamenta, metodológicamente, en los siguientes aspectos:

- En primer lugar, realizamos una selección de 15 municipios catalanes partiendo de dos variables de control: el partido de gobierno en la última legislatura (1999-2003) -pretendíamos tener en la muestra municipios gobernados tanto por partidos de izquierda como por partidos conservadores-; y las características territoriales del municipio -básicamente, pretendíamos tener en la muestra municipios de las cuatro provincias catalanas (Barcelona, Lleida, Tarragona y Girona) y con tamaños relativos diversos respecto al tamaño medio municipal de la provincia (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Clasificación de los municipios seleccionados

		Partido de gobierno 1999-2003		
		CiU	PSC	Otros
Tamaño relativo	Grande	Tarragona	Girona	Rubí
			Lleida	
			Reus	
	Mediano	Palamós	Igualada	Sant Feliu de Llobregat
				Banyoles
				Valls
	Pequeño	L'Escala		Arbúcies
		Sitges		
		Ribera d'Ondara		Esparreguera

• En segundo lugar, para cada uno de los 15 municipios seleccionados, realizamos un doble trabajo: por una parte, identificar el conjunto de experiencias participativas que han tenido lugar en el municipio; y por otra parte, realizar una serie de entrevistas a algunas personas representativas de distintos colectivos locales -concretamente, algún miembro del equipo de gobierno y preferentemente el responsable político de la participación ciudadana; algún miembro de alguno de los partidos políticos de la oposición; y finalmente, algún técnico en participación ciudadana de la administración local y alguna persona perteneciente al ámbito asociativo del municipio. Finalmente, se realizaron entre tres y cinco entrevistas por municipio, con un total de 60 entrevistas.

Con la selección de municipios realizada no pretendíamos lograr ningún tipo de representatividad, sino básicamente tener casos suficientemente diversos entre sí -teniendo en cuenta las variables de control- para atender a una muestra de municipios heterogénea. Por otra parte, la apuesta por realizar entrevistas en profundidad limita el número y la pluralidad de agentes de los cuales podemos obtener sus opiniones, pero nos permite profundizar en sus discursos. Éste era, precisamente, el objetivo de la investigación: analizar en profundidad los discursos que distintos agentes generan sobre la participación ciudadana y las experiencias concretas de sus municipios. Entendíamos, por otra parte, que para explorar el por qué los gobernantes emprenden procesos de participación, debíamos contrastar sus opiniones con las de otros agentes que también hubieran estado involucrados en estas experiencias. En el Cuadro N° 2 se identifican cuáles son esas experiencias de participación para cada uno de los municipios de nuestra muestra.

Cuadro N°2
Experiencias de participación en los municipios analizados

Municipio	Experiencias identificadas
Rubí	Consejos Sectoriales, Consejo de los Niños, Reglamento de Participación, Jurados Ciudadanos, Plan Estratégico, Auditoría y Fórum Ambiental, Presupuestos Participativos
Esparraguera	Plan Estratégico Integral, Referéndum, Consejo General de la Villa, Consejos Sectoriales
Igualada	Reglamento de Participación, Defensor del Pueblo, Consejos Territoriales, Consejos Sectoriales
Sant Feliu de Llobregat	Consejos Sectoriales, Reglamento de Participación, Mesas de Barrio, Urbanismo Participativo
Sitges	Agenda 21 Local
Arbúcies	Plenos Municipales Participativos, Consejos Sectoriales, Referéndum, Autogestión de equipamientos, Comisiones, Asamblea por la Convivencia
Girona	Plan de Ciudad, Consejos Sectoriales
L'Escala	Jurados Ciudadanos, Referéndum
Banyoles	Reglamento de Participación
Palamós	Referéndum
Lleida	Agenda 21 Local, Fórum Ambiental, Reglamento de Participación, Consejos Sectoriales
Ribera d'Ondara	Exposición pública y alegaciones en el planeamiento urbanístico
Valls	Reglamento de Participación
Tarragona	Agenda 21 Local

1.2. Las razones de la participación

En el momento de plantearnos el por qué determinados gobiernos deciden impulsar mecanismos de participación ciudadana, se nos ocurren tres grandes tipos posibles de razones, que constituirán nuestras hipótesis de trabajo⁴:

- el primer tipo de razones está relacionado con las características estructurales del municipio en cuestión (razones estructurales);
- el segundo está relacionado con los rasgos ideológicos de los partidos que impulsan este tipo de procesos participativos o con el perfil político de las personas que los lideran (razones ideológicas o de perfil político);
- el tercero, con posibles motivaciones estratégicas de los impulsores de este tipo de mecanismos de participación (razones estratégicas o instrumentales).

Razones estructurales

Intuitivamente, parece que los municipios catalanes que cuentan con una intensidad participativa mayor -en relación con el número y la ambición de los procesos impulsados- son, principalmente, municipios grandes y medianos del entorno metropolitano de Barcelona. Los casos más paradigmáticos en este sentido son los municipios de Rubí y de Sant Feliu de Llobregat, donde durante los últimos 10 años se han impulsado algunas de las experiencias de participación más innovadoras en Cataluña y en el conjunto de España. En cambio, la intensidad participativa fuera del entorno de Barcelona, en pequeños municipios de base rural o de carácter turístico, parece haber sido menor.

Sin embargo, del análisis detallado de los casos que conforman nuestra muestra, no podemos concluir que ni el tamaño de los municipios ni sus características socioeconómicas estén correlacionados significativamente con el impulso o no de mecanismos de participación ciudadana. Sant Feliu de Llobregat y Rubí son municipios de tamaño medio-grande comparados con el conjunto de municipios de Cataluña, de base industrial pero que experimentan un intenso proceso de terciarización en las últimas décadas, de base social eminentemente obrera pero con tendencias a la diversificación de su estructura social y que, recientemente, acogen importantes contingentes de inmigración procedente de países pobres o en vías de desarrollo. Por el contrario, otro municipio que se caracteriza por haber impulsado un gran número de experiencias de innovación democrática durante las dos últimas décadas es Arbúcies, un municipio con tan sólo 10.000 habitantes y con un peso del sector rural mucho mayor que en los dos casos anteriores. L'Escala, Palamós y Sitges cuentan con experiencias recientes de participación ciudadana a pesar de que su perfil difiere mucho de los tres casos mencionados hasta ahora: se trata de municipios pequeños, también, pero con una base económica íntimamente ligada al turismo. Lleida y Girona, por su parte, son municipios de tamaño grande pero sin una base industrial significativa, con economías tradicionalmente ligadas a los servicios, y con una composición social muy distinta a la de Rubí o Sant Feliu de Llobregat, y que sin embargo se han embarcado, también en los últimos años, en experiencias innovadoras de participación ciudadana.

No obstante, nos aparecen otros rasgos estructurales de los municipios que estamos analizando que nos parecen más significativos. En primer lugar, la gran mayoría de municipios que forman parte de nuestra muestra se caracterizan por tener niveles de abstención electoral -en las elecciones municipales- habitualmente por encima de la media catalana, con la única excepción de Arbúcies. También con la única excepción de Ribera d'Ondara, la abstención electoral en los municipios que estamos analizando ha experimentado un fuerte aumento en las últimas convocatorias electorales municipales, si las comparamos con la de los años 80s, siguiendo una tendencia contraria al conjunto de Cataluña. Por lo tanto, nos parece plausible sostener que el impulso de la participación en estos municipios puede estar relacionado con el aumento de la abstención electoral que, a su vez, puede ser un indicador de un proceso de creciente desafección democrática en estas localidades. El impulso de la participación en estos municipios, por lo tanto, puede estar relacionado con la intención de sus gobiernos de regenerar la cultura participativa local en un momento de crisis de afección democrática.

Otra variable relacionada con las características estructurales de los municipios que estamos analizando nos aporta un poco más de luz a la cuestión que nos estamos planteando: el hecho que en la mayoría de municipios de nuestra muestra la competencia electoral ha ido claramente en aumento en los últimos años y, por lo tanto, las distancias entre los principales partidos políticos se ha ido reduciendo. En Rubí, por ejemplo, ha gobernado desde las primeras elecciones democráticas municipales en 1979 hasta 2003 la misma fuerza política: el PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*), reconvertido a mediados de los 80s en ICV (*Iniciativa per Catalunya Verds*). Pero el momento en que este partido empieza a impulsar experiencias de innovación democrática coincide no sólo con un aumento de la abstención electoral, sino también con un declive de la base electoral de este partido y con un aumento significativo de los votos en el resto de los partidos políticos. En las elecciones de 1995, ICV pierde la mayoría absoluta y ya no la volverá a recuperar. En las elecciones de

2003 pierde las elecciones a favor del principal partido opositor, el PSC (*Partit Socialista de Catalunya*). Es justo en el período 1995-2003 cuando ICV impulsa las principales experiencias de innovación democrática en el municipio.

Finalmente, el hecho que los municipios que se caracterizan por mostrar una mayor intensidad participativa en los últimos años sean municipios del entorno metropolitano de Barcelona nos lleva a constatar otro factor que parece haber favorecido el impulso de procesos participativos a escala local. Concretamente, en estos municipios se ha ido tejiendo recientemente una densa red de entidades de naturaleza diversa que parecen haber jugado un papel fundamental en la promoción de la participación a escala local: la Diputación de Barcelona (el organismo de gobierno provincial) y un organismo autónomo vinculado a ella (*Patronat Flor de Maig*); una fundación privada con gran proyección pública sobre el territorio, la Fundación Jaume Bofill; diversos grupos de investigación de la Universidad Autónoma de Barcelona vinculados, fundamentalmente, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología; y un número significativo de consultoras que se han ido especializando en el asesoramiento y la gestión de metodologías participativas. Este tipo de entidades están concentradas, básicamente, en el entorno metropolitano de Barcelona y parecen haber favorecido el impulso de experiencias de innovación democrática a escala local jugando diversos roles: la subvención financiera a los ayuntamientos que impulsaran este tipo de experiencias (un rol que ha sido desarrollado, principalmente, por la Diputación de Barcelona y la Fundación Jaume Bofill); el asesoramiento técnico y el apoyo logístico a este tipo de procesos (ámbito en el que, además de las entidades mencionadas, han jugado un papel significativo las consultoras privadas y los equipos universitarios); la realización de actividades formativas (cursos, seminarios, conferencias) que han contribuido a la especialización técnica de numerosas personas en la gestión de metodologías participativas; la sensibilización política sobre el reto de la democracia participativa y la contribución a la generación de un discurso político que sustente ese tipo de experiencias de innovación democrática -a través de publicaciones, conferencias, jornadas, etc.

En definitiva, los municipios que mayor intensidad participativa muestran en los últimos años tienden a coincidir en algunos aspectos básicos: mayoritariamente, aunque no exclusivamente, son municipios del entorno metropolitano de Barcelona; municipios con tamaños y características socioeconómicas muy diversas; municipios donde, en términos generales, se ha producido un aumento significativo de la abstención electoral en los últimos años, junto con un fuerte aumento de la competencia electoral entre las principales fuerzas políticas; municipios que, finalmente, se ubican, en su mayoría, dentro de una red de entidades extramunicipales que, partiendo de distintos recursos, han contribuido a generar un discurso político favorable a la participación, formación de técnicos en la gestión de metodologías participativas, y apoyo financiero y logístico al desarrollo de este tipo de procesos de innovación democrática.

Razones ideológicas o de perfil político

Aquellos municipios que se caracterizan por haber impulsado un mayor número de procesos de innovación democrática y de mayor ambición son, principalmente, municipios donde tradicionalmente se ha dado una correlación de fuerzas políticas claramente favorable a los partidos de izquierda, aunque municipios como L'Escala, gobernado por partidos conservadores, han impulsado también alguna experiencia relevante. Por lo tanto, parece plausible establecer que determinados planteamientos ideológicos favorecen el impulso de procesos de participación ciudadana, más allá de las características estructurales del municipio en cuestión. A partir del análisis de las experiencias que hemos identificado y del discurso político que han generado, podemos extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, a pesar de que, retóricamente, partidos políticos con perfiles ideológicos distintos pueden coincidir en la necesidad de llevar la participación ciudadana más allá de las fórmulas clásicas de la democracia representativa, los valores que los distintos partidos atribuyen a la participación tienden a ser distintos. Los partidos más a la izquierda del espectro ideológico:

candidaturas independientes de izquierda, ICV y, quizás en menor medida, ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*), tienden a representar la participación ciudadana como un reto de gran magnitud para el funcionamiento de la democracia local; tienden a defender que los mecanismos de participación ciudadana deben tener una elevada capacidad de incidencia sobre la toma de decisiones públicas; que debe convertirse en un elemento central del gobierno local. Por el contrario, los partidos ideológicamente más moderados (PSC) y los conservadores (CiU -*Convergència i Unió*- y PP -*Partit Popular*), tienden a situar la participación en una posición más periférica dentro de la agenda pública local; atribuyen a la participación ciudadana un valor meramente informativo o consultivo, pero en ningún caso decisivo; y la conciben como un complemento necesario a las instituciones representativas para enriquecer el proceso de toma de decisiones, pero sin otorgarle los mismos valores de centralidad que propugnan los partidos más a la izquierda.

Precisamente, otra diferencia importante en función de los perfiles ideológicos de los partidos hace referencia a hasta qué punto los gobiernos confieren continuidad y coherencia dentro de un proyecto global a los mecanismos de participación ciudadana: mientras los partidos más moderados ideológicamente tienden a utilizar la participación ciudadana sólo en ocasiones puntuales, los partidos más radicales en su concepción de la participación tienden a situar estos mecanismos participativos dentro de un proyecto de transformación del sistema de funcionamiento de la democracia local.

Por otra parte, frecuentemente, el impulso de procesos participativos en una localidad depende no tanto de una iniciativa colectiva del equipo de gobierno, sino más bien de algún miembro particular de ese equipo, ya sea el concejal de participación ciudadana, ya sea el responsable político de otra concejalía especialmente sensibilizado con la participación. Por lo tanto, el perfil político y la trayectoria política o asociativa de esas personas en concreto que impulsan la participación pueden también ser causas explicativas significativas del impulso de este tipo de experiencias. En este sentido, la mayor parte de las personas con perfil técnico o político que, en el marco de sus responsabilidades dentro del ayuntamiento, han impulsado y han liderado procesos de innovación democrática responden a un perfil político y profesional parecido: se trata de personas formadas en el ámbito de las Ciencias Sociales (especialmente en el mundo de la educación y la pedagogía), mucho más que en el ámbito de las Ciencias Exactas; personas que, además, acostumbran a caracterizarse por haber seguido una larga trayectoria de participación dentro de entidades ciudadanas (asociaciones de vecinos, sindicatos y otro tipo de entidades) antes de haberse implicado en partidos políticos y de entrar, definitivamente, en la actividad política profesional. Aquellas personas que hemos entrevistado y que no presentan este perfil, tienden a atribuir a la participación un papel más residual que aquellas que sí responden a estas características.

En síntesis, el impulso de experiencias de participación ciudadana parece tener una fuerte correlación con el perfil ideológico de los partidos políticos y la trayectoria y el perfil político de las personas que las lideran. Este hecho no condiciona tanto si se impulsan o no experiencias de participación, sino más bien los valores de centralidad que se atribuyen a estas experiencias en el marco de la democracia local.

Razones estratégicas o instrumentales

Finalmente, el debate político que normalmente origina este tipo de experiencias de participación nos suscita nuevas hipótesis de trabajo. Por ejemplo, habitualmente planea sobre estas experiencias una sospecha de que respondan a finalidades electoralistas. Supuestamente, los gobiernos que impulsan procesos de participación buscan lograr una imagen más simpática y amable ante la ciudadanía y con ello extraer réditos electorales. O bien se acusa a los gobiernos de intentar reforzar sus alianzas con determinados movimientos sociales en detrimento de otros. O incluso, de intentar neutralizar por la vía de la participación ciudadana la capacidad de oposición política a los proyectos que formula el equipo de gobierno y que supuestamente consigue legitimar a través de procesos participativos. Procesos

participativos, por lo tanto, que el gobierno habría conseguido manipular para que sus resultados no contradigan las intenciones gubernamentales.

Es difícil contrastar este tipo de hipótesis ya que lo que hemos denominado razones estratégicas o instrumentales de la participación hace referencia a motivos un tanto inconfesables de la participación. En todo caso, del análisis de las entrevistas realizadas podemos extraer varias conclusiones en este sentido.

En primer lugar, los partidos de la oposición y las entidades más críticas tienden a acusar a los gobiernos de utilizar partidistamente la participación ciudadana. Entienden que el impulso de esas experiencias responde a motivaciones estratégicas de los gobiernos, fundamentalmente, para extraer de ellas réditos electorales o bien legitimar determinadas decisiones previamente tomadas e intentando neutralizar, así, la resistencia de los partidos de la oposición y de las entidades más críticas. En este sentido, acusan a los gobiernos de manipular los formatos de la participación con el fin de evitar que sus resultados contradigan sus proyectos.

En segundo lugar, también los partidos de gobierno tienden a acusar a los partidos de la oposición de adoptar un comportamiento estratégico en relación con los procesos participativos. Por ejemplo, les acusan de no querer participar en ellos por entender que esa actitud puede ser suficientemente dañina para la legitimidad de los procesos participativos y del gobierno que las impulsa. O bien de intentar torpedear esas experiencias desde dentro con el fin de que fracasen.

Finalmente, independientemente de la situación de los partidos dentro de la correlación de fuerzas municipal, todos tienden a coincidir en atribuir un valor instrumental básico a la participación ciudadana: la mejora de la calidad de las decisiones públicas. La participación ciudadana, según la gran mayoría de los entrevistados, contribuye a enriquecer la información de la que disponen los gobiernos para tomar decisiones; permite ampliar el abanico de alternativas a tener en cuenta antes de tomar una decisión; refuerza finalmente la legitimidad pública de esas decisiones; permite anticiparse a posibles conflictos o gestionarlos de forma más eficiente en la medida que éstos aparezcan; y puede ser una buena estrategia para lograr la corresponsabilización de determinados agentes clave para el buen desarrollo de las políticas públicas. En términos generales, se acepta que la participación puede contribuir a regenerar la confianza política entre los distintos actores políticos y colectivos sociales de la localidad.

2. Los rendimientos electorales de la participación

La primera parte de este trabajo se planteaba los motivos (¿declarados?) para impulsar procesos de participación. A partir de ahora vamos a centrarnos con más detalle en uno de ellos: la posibilidad de que dichos mecanismos contribuyan a mejorar las expectativas electorales de los equipos de gobierno. Eso va a permitirnos un cambio de perspectiva considerable porque aquí ya no vamos a preguntarnos en qué medida éste es un posible motivo para impulsar la participación, sino que vamos a tratar de mostrar si esos efectos electorales han existido de forma clara en la realidad. Es decir, si en la primera parte nos preguntábamos qué lleva a los gobernantes a impulsar procesos de participación, sin entrar a examinar si con estos se lograba realmente dichos objetivos, en ésta no entramos en cuáles fueron los motivos que llevaron a la puesta en marcha de estos procesos, sino que nos situamos ya en el momento posterior a los mismos: una vez efectuados estos procesos, ¿consiguen los gobiernos locales mejores resultados sea cual sea su motivación para haberlos impulsado?

Como hemos apuntado en la primera parte, la sospecha de que los cálculos electorales forman parte del abanico de motivos para impulsar la participación está ampliamente extendida, tanto entre los expertos como entre amplios sectores de la sociedad: la puesta en marcha de procesos de participación contribuiría a crear una imagen positiva del gobierno local, en tanto que un gobierno próximo a los ciudadanos y dispuesto a escucharles. Por ello, los resultados electorales de las elecciones municipales españolas de 2003 fueron un motivo de sorpresa para muchos: algunos de los gobiernos locales que más habían destacado por impulsar experiencias de participación interesantes habían sufrido severos

retrocesos electorales que les llevaron en algunos casos a perder el gobierno. Así, ICV perdía las alcaldías de Rubí y Sant Feliu de Llobregat, dos de los municipios más citados a lo largo de la primera parte, y su socio español, Izquierda Unida, sufría graves retrocesos en algunos de los municipios andaluces que gobernaba, donde había impulsado experiencias de presupuestos participativos. La voluntad de comprobar si en estos casos, y sobre todo si más allá de estos casos espectaculares se podía hablar de un efecto electoral sistemático de los procesos participativos fue uno de los motivos para la puesta en marcha de este proyecto de investigación.

2.1. Metodología

Esta investigación tuvo dos componentes: uno primero basado en la lógica cuantitativa, y el segundo, en una aproximación cualitativa. Para empezar, se trataba de localizar los municipios que hubieran realizado experiencias de participación más significativas pues era en éstos donde podría, en su caso, apreciarse algún impacto electoral. Consideramos que allí donde se hubiera realizado únicamente alguna experiencia muy puntual, aislada y que no hubiera llegado al conjunto de la población no había muchas posibilidades de que ésta hubiera podido tener impacto electoral significativo alguno, y por tanto, el objetivo era tratar de localizar las poblaciones donde se hubieran hecho experiencias con la mayor intensidad y visibilidad participativas posibles. Por intensidad entendíamos que hubiera participado más gente y que se hubieran debatido temas más importantes, y por visibilidad, que la experiencia hubiera sido ampliamente conocida por la población local. Éstas eran dos precondiciones razonables para que la experiencia hubiera podido tener algún impacto electoral entre la población.

Así, se elaboró una primera lista que incluía todos los municipios que hubieran realizado cualquier experiencia de participación en la legislatura 1999-2003, a partir de diversas fuentes y listas⁵, con la que se elaboró un pequeño cuestionario que fue respondido por siete expertos en la materia. A partir de estos siete cuestionarios se seleccionaron las 21 experiencias que los entrevistados habían considerado más intensas y visibles, la mayor parte de las cuales ya aparecía en la lista inicial, pero algunas de ellas fueron incorporadas a sugerencia de varios de los entrevistados. En la lista final de poblaciones elegidas había 14 municipios catalanes y siete de otras zonas de España⁶.

A continuación, y para poder comprobar si en estos municipios había ocurrido algún fenómeno electoral singular, procedimos a seleccionar un grupo de municipios de control. Es decir, para cada uno de los 21 municipios seleccionamos de dos a cuatro municipios más similares, con la única diferencia de que estos municipios de control no habían realizado experiencias participativas significativas. Las variables utilizadas para seleccionar los municipios más similares fueron tanto políticas (color político del equipo de gobierno y tipo de mayoría del mismo) como un conjunto de variables estructurales que nos definían las características socioeconómicas de la población, su tamaño y ubicación geográfica. Así obtuvimos un total de otros 44 municipios que se asemejaban mucho a los 21 más participativos, excepto en su opción por la participación y con la que iban a ser contrastados⁷. En 38 de estos municipios el partido socialista era el principal partido de gobierno; en otros 19 jugaba este rol algún otro partido o coalición de izquierdas, y en ocho, la alcaldía estaba ocupada por la coalición nacionalista-conservadora *Convergencia i Unió* (CiU)⁸.

Para realizar todo el análisis cuantitativo se han utilizado dos variables dependientes. En primer lugar, hemos trabajado con la hipótesis de que la población podía simplificar el panorama político y concentrar su voluntad de premiar o castigar al equipo de gobierno fijándose únicamente en el partido que desempeñaba la alcaldía⁹, por lo que la primera variable analizada ha sido la evolución electoral entre 1999 y 2003 del principal partido del equipo de gobierno. Por otro lado, era también razonable pensar que la labor de control que puede ejercer el voto fuera realizada para el conjunto de los partidos que ocupaban el gobierno, por lo que la segunda variable analizada ha sido la evolución electoral del conjunto de partidos del gobierno¹⁰.

Por supuesto, no se pretende afirmar ni resulta razonable pensar que esta evolución electoral sea producto ni única ni principalmente del impacto de los procesos participativos. Es más, estamos

seguros que en la gran mayoría de estos municipios, éste no es un factor explicativo fundamental. Sin embargo, una vez que tomamos un número relativamente grande de municipios “participativos” y los comparamos con municipios similares, que sólo difieren del primer grupo de forma sistemática en no haber desarrollado procesos de participación, resulta razonable pensar que si apareciera un patrón sistemático que diferenciara la evolución electoral de los equipos de gobierno en uno y otro caso, éste pudiera estar causado por un impacto electoral, positivo o negativo, de los procesos de participación. Por el contrario, si el patrón es errático, lo más normal es pensar que habrá que buscar las causas de estas evoluciones electorales diferenciadas en otros factores locales, relacionados con otras políticas desarrolladas, cambios de candidatos o cualquier otro tipo de explicación.

Una vez establecidas las tendencias cuantitativas, queríamos tratar de analizar en profundidad si se trataba realmente de un impacto electoral de los procesos participativos y, en su caso, cuáles eran los elementos relacionados con estos que lo provocaban. Para ello, entre los 21 municipios con experiencias de participación seleccionamos aquellos cuatro en que se observaban evoluciones electorales singulares de los equipos de gobierno, cuya explicación no pudiera descartarse que estuviera relacionada con el impacto de los procesos participativos. En dos de estos municipios, el principal partido de gobierno había sufrido una evolución electoral más positiva que en los municipios de control, y en otros dos ésta había sido más negativa. En estos municipios pasamos a una estrategia de análisis en profundidad de los casos, a partir de una serie de ocho entrevistas a informantes clave¹¹, así como al estudio de documentación y contenido de medios de comunicación. A partir de estos elementos llegamos a una serie de conclusiones comparativas respecto al cómo y por qué se puede producir un impacto electoral de la participación.

2.2. Resultados

¿Tuvieron la misma evolución electoral los municipios que desarrollaron experiencias de participación y aquellos que no lo hicieron? Antes de responder directamente a esta pregunta es importante advertir una clara característica de las elecciones municipales del año 2003, que no siempre se ha producido en las elecciones municipales españolas, pero que sí ha sido característica de esta convocatoria: la existencia de una tendencia al voto “contra” los equipos de gobierno. Es decir, en la gran mayoría de los casos, gobernara quien gobernara y fuera cual fuera su desempeño, los partidos gobernantes en los ayuntamientos han tendido a sufrir retrocesos electorales.

Si nos fijamos ya específicamente en el impacto de la participación, la respuesta más simple es que no puede afirmarse que ésta haya implicado algún efecto electoral homogéneo. Como veremos, los datos pueden darnos informaciones distintas según como los leamos, pero del conjunto de las lecturas no puede desprenderse que la participación impulsada por los municipios vaya a tener un impacto electoral necesario u homogéneo.

Como vemos en el Cuadro N° 3, cuando realizamos una lectura global de lo ocurrido en el conjunto de los 65 municipios, el impulso de la participación parece haber tenido más bien un impacto electoral negativo: tal como apuntábamos, la mayoría de los equipos de gobierno han sufrido retrocesos electorales, pero estos han sido cuatro puntos mayores donde se ha hecho participación, si nos fijamos sólo en el principal partido, o tres puntos mayores si nos fijamos en el conjunto de socios del equipo de gobierno. Sin embargo, debemos advertir que el análisis está fuertemente influido por un pequeño municipio, que desarrolló una modesta experiencia de democracia electrónica y donde, por otras razones, el partido gobernante sufrió una absoluta catástrofe electoral. Si exceptuamos a este municipio del análisis, las pérdidas de los principales partidos participativos son sólo dos puntos menores, y las del conjunto de partidos gobernantes, medio punto.

Cuadro N° 3
Comparación de medias entre los municipios con y sin participación para las dos variables dependientes

	<i>Diferencia 99-03 del partido más votado el año 1999</i>			<i>Diferencia 99-03 del total de partidos del gobierno</i>		
	Sin participación	Con participación	Total	Sin participación	Con participación	Total
Media	-4,3	-8,3	-5,6	-5,7	-8,6	-6,6
N	44	21	65	44	20	64
Desv. Típ.	10	14,5	11,7	12,4	13,9	12,8

Si seguimos haciendo una lectura global de los resultados, pero tratamos de afinar el análisis, la conclusión seguirá siendo similar. Así, si en lugar de un análisis bivariado introducimos un análisis de regresión múltiple, al que incorporamos algunas variables de control relevantes¹², nos encontramos aún con un efecto aparente negativo de la participación, pero con un impacto reducido (entre 4 y 5 puntos), visible en su escasa o nula significación estadística según el modelo de que se trate (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Impacto electoral de la participación (diferencia de voto 99-03 del partido más votado y del conjunto de partidos en el gobierno) (n=65)

<i>Variables</i>	<i>Partido más votado (B y significación)</i>	<i>Conjunto partidos gobernantes (B y significación)</i>
(Constante)	29,1	12
Con experiencias de participación	-5,4*	-4,01
Tipo de mayoría 1999	-5,2	-4,5
Número de partidos en el gobierno 1999	-2,3	-0,14
Peso relativo del 1er. partido sobre el gobierno 1999	-0,2	-5,8
Número de habitantes	5,88E-06	144E-05
Nivel económico	-0,5	0,2
Renta disponible	-0,6	-2,5
R cuadrado	0,17	0,12

* Significación menor de 0,10.

Pero en cuanto incorporamos el análisis de cada uno de los municipios en relación con sus controles respectivos, nos encontramos con un panorama aún menos concluyente, o si se quiere, con unos resultados bastante claros aunque lo que hagan sea señalar con claridad que no hay patrón homogéneo alguno: no hay ningún impacto electoral necesario de los procesos de participación (Cuadro N° 5). Así, si nos fijamos en el principal partido del gobierno nos encontramos que en ocho casos (40%) éstos han evolucionado mejor que sus compañeros de los municipios de control, y en 13 lo han hecho peor (60%). Si nos fijamos en el conjunto del equipo de gobierno la proporción es aun más

igualada, con 10 evoluciones peores por nueve de mejores, entre los municipios que habían promocionado los procesos de participación.

El análisis de cada grupo de casos nos muestra también cómo entre ellos hay algunos casos extremos de retrocesos en municipios que habían impulsado procesos de participación (Arbúcies, Sant Bartomeu del Grau o Cabezas de San Juan) y que tenían una fuerte influencia en las medias cuando los analizábamos todos de forma conjunta. Por tanto, desarrollar experiencias de participación no parece tener ningún efecto electoral necesario, pues entre los municipios que lo han hecho encontramos evoluciones electorales muy diversas.

A pesar de la inexistencia de patrones generalizables nos parecía importante tratar de establecer si en algunos casos había existido un impacto claro y, en su caso, cómo y por qué se había producido. Para ello, se eligieron cuatro municipios en los que, con la información disponible a priori, no era posible descartar que hubiera existido algún impacto electoral de la participación. Así, en Rubí, tras ser uno de los municipios que más procesos participativos había desarrollado, el principal partido de gobierno había sufrido un gran descalabro electoral, que había beneficiado principalmente a la oposición y que le había llevado a perder la alcaldía que había gobernado durante 24 años. También en Sitges, un proceso participativo intenso y polémico había precedido a una caída electoral importante del partido que ostentaba la alcaldía, que le había hecho perder la misma. Por el contrario, tanto en Córdoba como en Esparreguera, el principal partido de gobierno había experimentado un crecimiento electoral claro y mayor que en los municipios de control, sin que pudiera descartarse que ello tuviera algo que ver con los interesantes procesos de participación que se habían desarrollado (presupuestos participativos en el primer caso, un plan estratégico metodológicamente muy innovador en el segundo)¹³.

Cuadro N° 5
Diferencia de medias entre los municipios “participativos” y sus respectivos controles

<i>Municipio</i>	<i>Diferencia de voto 99-03 del primer partido en el gobierno</i>	<i>Diferencia de voto 99-03 del conjunto de partidos en el gobierno</i>
Arbúcies	-18,2	-18,3
Barcelona	-8	1,7
Cardedeu	-6,6	0,6
Esparreguera	2,2	13,8
Granollers	0,9	4
Manresa	-2,1	-0,07
Mataró	-3,5	-3,6
El Prat de Llobregat	-2,1	-3,8
Reus	2,9	0,8
Rubí	-14,2	-21
Sabadell	14,6	?
St. Bartomeu del Grau	-28,3	-28,3
St. Feliu de Llobregat	-5,5	2,5
Sitges	-0,9	0
Albacete	3,5	3,5
Alcobendas	-15,8	-12,7
Cabezas de San Juan	-21,1	-22,8
Calvià	-1,3	-1,3
Córdoba	15,6	9,1
Jun	5,5	5,5
Puente Genil	6,6	6,5

¿Hay conclusiones generales que podamos destacar del análisis comparado de estos cuatro casos? Probablemente, sí. En primer lugar, confirmando las conclusiones del apartado cuantitativo, el impacto electoral no es nunca inequívoco, e incluso cuando haya existido, resulta sólo una de las piezas de una explicación necesariamente más amplia y global. La participación es sólo una entre muchas otras políticas desarrolladas, y éstas a su vez son sólo una parte de los factores que los electores consideran a la hora de depositar su voto. Además, metodológicamente resulta extremadamente difícil, por no decir imposible, diferenciar cuál puede ser el impacto atribuible a la participación respecto a otros factores relacionados (los temas sustantivos discutidos en el proceso participativo, la imagen y credibilidad de los candidatos y los equipos, la coherencia entre políticas participativas en distintos ámbitos, etc.).

Más allá de la magnitud del impacto, las conclusiones sobre el cómo y el por qué del posible impacto pueden resumirse en dos grandes bloques. En primer lugar, el contexto político fue, cuando menos, muy influyente para entender por qué unos procesos participativos tuvieron una vida mucho más fácil y otros más difícil. Así, en Sitges y en Rubí se observa un alto nivel de conflicto en torno a los procesos participativos, que no tiene tanto que ver con el cuestionamiento del proceso participativo en sí mismo, sino con el debate sustantivo principal del mismo, y muy especialmente con el conflicto urbanístico local. Aunque las polémicas urbanísticas también existen en los otros municipios, en estos casos estaban más acentuadas ya antes de empezar el proceso. Además, en estos dos municipios se trataba de equipos de gobierno que ya llevaban varias legislaturas en el poder, por lo que existía un

poco de desconfianza y de resentimientos por incumplimientos previos, que llevaron a que las iniciativas participativas nunca fueran recibidas con la misma esperanza.

Por el contrario, en Córdoba y en Esparreguera se trataba de equipos de gobierno nuevos, cuyas iniciativas participativas fueron recibidas con mayores dosis de confianza. A la hora de entender este clima político fue fundamental el conjunto de posturas y de relaciones que se dieron entre los principales actores políticos de la ciudad, produciéndose de facto alianzas en contra del equipo de gobierno en algún caso, entre actores sociales fundamentales y partidos de la oposición, mientras que existía una mayor cordialidad o no beligerancia en los municipios donde los procesos funcionaron mejor. Con razón o sin ella, en Sitges y en Rubí existió la sensación que el gobierno local trataba de hurtar temas del debate o mandaba señales de que no iba a aceptar los resultados del proceso, elementos que nunca se dieron en municipios cuyos equipos de gobierno se dotaron de una nueva identidad política precisamente a partir de enfatizar la participación como uno de los pilares estratégicos de su forma de gobernar.

Pero sin duda el contexto no lo fue todo. El principal impacto del proceso participativo fue, para bien o para mal, el de actuar de catalizador de otros procesos. Y en esa labor de catalizador y en la definición de sus resultados tuvo un impacto muy importante el grado de coherencia interna y externa del proceso. Es decir, el proceso participativo pudo actuar a favor del equipo de gobierno cuando fue percibido como una actuación coherente con el conjunto de las políticas municipales desarrolladas, tal como ocurrió en Esparreguera y en cierta medida en Córdoba, mientras que pudo tener efectos negativos allí donde los procesos participativos mostraban las propias contradicciones del equipo de gobierno, fueran los conflictos entre los socios de gobierno o la no coincidencia entre lo que se hablaba en los procesos de participación y los procesos decisionales reales de la ciudad. Mientras que en los primeros casos el proceso participativo ayudó a los equipos de gobierno a crearse una imagen de equipos innovadores y con proyecto, en los segundos el catalizador pudo tener dos impactos negativos. En primer lugar, el proceso participativo actuó como altavoz del descontento ciudadano, contribuyendo a difundirlo entre los sectores más activos de la ciudadanía y los medios de comunicación. En segundo lugar, el propio proceso participativo se convirtió en un espacio de creación de redes sociales críticas, que tanto en Sitges como en Rubí culminaron en la creación de nuevas candidaturas independientes, que contribuyeron a la caída electoral de los partidos gobernantes¹⁴. La participación no creó el descontento, pero cuando éste existía y no fue debidamente canalizado, contribuyó a retransmitirlo y facilitó el encuentro y la coordinación de los descontentos.

Conclusiones

El conocimiento y el análisis de los nuevos mecanismos de participación ciudadana a nivel local ha ido creciendo en los últimos años, en paralelo al propio desarrollo de los mismos. Aunque sabemos algo más sobre algunos aspectos de sus dinámicas, parece evidente que en muchos aspectos nos queda casi todo por conocer. En este trabajo nos hemos centrado en por qué ponen en marcha los ayuntamientos procesos de participación ciudadana, a partir de dos investigaciones coordinadas que nos aportan informaciones complementarias al respecto.

En primer lugar, hemos apuntado a la existencia de tres grandes paquetes de explicaciones, que en mayor o menor medida forman parte de las motivaciones que han llevado a los gobiernos locales catalanes a poner en marcha este tipo de procesos. Por una parte, existen razones estructurales entre las que vale la pena destacar el hecho que se trata en muchos casos de municipios donde la abstención electoral es alta y creciente, lo que lleva a buscar alternativas. A la vez, bastantes de estos municipios se encuentran bien ubicados en redes de trabajo, difusión y conocimiento de estas experiencias, lo que les proporciona la oportunidad de conocerlas y encontrar apoyo para ponerlas en marcha. Entre las razones de tipo ideológico hemos constatado un mayor compromiso con la participación por parte de la izquierda, que se aprecia sobre todo en su apuesta más frecuente por situar la participación como un referente central de su actuación política, pero también la influencia de la trayectoria asociativa y

política personal que nos explica que la apuesta por la participación trascienda las fronteras ideológicas.

Al mismo tiempo, la participación es un componente más de la vida política y como tal no está exenta de actuaciones de tipo instrumental, que probablemente se dan tanto por parte de partidos de gobierno y de oposición, como por parte de otros actores sociales locales. Una de las posibles motivaciones instrumentales es precisamente la que hemos estudiado en mayor detalle en la segunda parte de este trabajo: la voluntad de obtener réditos electorales. Sin embargo, las conclusiones de nuestro análisis deberían ser poco entusiastas para quienes se acerquen a la participación desde un punto de vista exclusivamente instrumental-electoral: la puesta en marcha de procesos de participación no es en absoluto una garantía mecánica de réditos electorales.

El impacto electoral del desarrollo de procesos participativos no es ni necesario ni homogéneo y será casi siempre limitado, en el marco del conjunto de factores explicativos del voto. En algunos casos, ese impacto electoral puede existir y, en ese caso, tanto el contexto político como la coherencia del proceso participativo con el conjunto de las políticas locales van a llevar a que ese impacto juegue a favor o en contra de quienes han impulsado estos procesos.

Notas

¹ A lo largo de este trabajo utilizaremos de forma indistinta “mecanismos”, “procesos” o “experiencias” para referirnos a todo este conjunto de realidades participativas municipales impulsadas desde algunos ayuntamientos.

² Somos perfectamente conscientes que en lógica democrática este poder no es cedido sino devuelto a sus detentores últimos, pero este argumento normativo incuestionable no niega que en los ordenamientos jurídicos de casi todos los sistemas políticos locales europeos y en la mayoría de los latinoamericanos son los gobiernos locales los que detentan en exclusiva la capacidad de tomar decisiones colectivas vinculantes para la comunidad. Una pregunta similar orienta la investigación de Navarro (1999).

³ Agradecemos a la Fundación Jaume Bofill su apoyo a ambos proyectos. En el proyecto sobre las razones para impulsar la participación han colaborado Ismael Blanco y María Giménez, y en el proyecto sobre rendimientos electorales, Eva Anduiza, Joan Font, Pau Mas y Sergi de Maya. Los resultados completos se publicarán próximamente en Font (2005).

⁴ La formulación de estas hipótesis se realiza desde la base empírica de un trabajo que nuestro equipo de investigación, el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, realizó con el fin de identificar y analizar algunas experiencias de innovación democrática en los municipios catalanes. En ese caso, nuestra muestra estaba configurada por municipios catalanes mayores de 50.000 habitantes. El objetivo de esa investigación no fue explorar las causas de la participación, sino simplemente identificar esas experiencias y analizarlas en función de diversos criterios: qué tipo de colectivos habían participado en ellas, con qué grado de representatividad en relación con el conjunto de la población, sobre qué temas se articulaban, con qué formatos organizativos se desarrollaron, qué grado de influencia lograron en la toma de decisiones públicas. Los resultados de esa investigación han sido publicados en Subirats ...[et al] (2000).

⁵ En concreto, dos bases de datos ubicadas en páginas web: una institución supramunicipal dedicada al tema y un estudio publicado.

⁶ Los siete expertos pertenecían a ámbitos diversos, como distintos centros universitarios, técnicos especializados en el tema de la administración, fundaciones y consultoras privadas. La mayor parte de los municipios (y de los expertos) se ubican en Cataluña, debido a razones prácticas y de diseño de la investigación, pero también porque allí se ha desarrollado buena parte de las experiencias realizadas en España; para la selección final se utilizó únicamente el criterio de las valoraciones de los expertos y no se consideró dónde se ubicaban los municipios.

⁷ Dado que muchos municipios compartían características similares (entre 10.000 y 50.000 habitantes, renta media-baja y gobierno municipal de izquierda), algunos de los casos de control tenían esta función en más de uno de los 21 municipios originales.

⁸ Tal como se ha explicado en la primera parte, se han desarrollado más procesos de participación en municipios de izquierda que de derecha, lo que contribuye a explicar que no haya municipios gobernados por el PP (derecha) en la muestra. Además, este partido tiene una escasa implantación en las elecciones locales en Cataluña. Como el color político del equipo de gobierno era una variable de selección de los casos de control, tampoco aparecen municipios con alcaldías del PP entre los municipios de control.

⁹ Utilizaremos indistintamente la expresión ocupar la alcaldía o ser el primer o principal partido del gobierno.

¹⁰ Es obvio que ambas variables coinciden en los 28 municipios que tienen un gobierno monocolor, pero son distintas en los 37 que cuentan con gabinetes de coalición.

¹¹ Las entrevistas se realizaron a políticos del equipo de gobierno y de la oposición, a participantes diversos, a técnicos municipales y a observadores independientes.

¹² Tal como se ha justificado para la selección de municipios de control, utilizamos tanto variables políticas como de tipo socio-estructural. Entre las primeras, el tipo de mayoría (absoluta o relativa), el peso relativo del primer partido en el equipo de gobierno, o el número de partidos que componen el gobierno. Entre las segundas, el número de habitantes, el nivel económico del municipio, o la renta familiar disponible. Para la operacionalización exacta de las variables, ver Anduiza ...[et al] (2004). Los resultados principales de estos modelos no sufren alteraciones significativas si eliminamos algunas de las variables de los mismos.

¹³ En el Cuadro N° 5 puede verse la evolución electoral relativa de los principales partidos y equipos de gobierno. Hay que recordar que esa es distinta de la evolución electoral absoluta. Así, por ejemplo, en Sitges el partido que ostentaba la alcaldía, CiU, tuvo un importante retroceso que casi no aparece en la tabla porque también se dio en otros municipios de control. El principal criterio de selección de los municipios no fue que la evolución electoral relativa fuera muy grande, sino que hubiera algún impacto aparente y que no pudiera descartarse que éste se debiera a la participación. Esta relación de causalidad entre participación y resultados electorales sí podía descartarse en otros casos como el citado de Sant Bartomeu del Grau o en municipios como Arbúcies, donde las prácticas participativas venían desarrollándose hacía muchos años.

¹⁴ En ambos casos se trató de candidaturas independientes, formadas por personas que habían estado activas en los procesos de participación y habían sido críticas con los mismos, y en las que la participación formaba parte de su programa de gobierno. Obtuvieron dos concejales cada una y, al menos en el caso de Rubí, parece claro que la mayor parte de sus votantes eran anteriores votantes del principal partido de gobierno.

Bibliografía

- Anduiza, E. ...[et al] (2004), *L'impacte electoral de la participació*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, mimeo.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Colino, César ...[et al] (2003), *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación cívica en los Ayuntamientos*, Madrid, Fundación Alternativas; Patronat Flor de Maig.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- Fishkin, James (1995), *Democracia y deliberación*, Barcelona, Ariel.
- Font, Joan (ed.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

- _____ (2005), *Participació i vida política*, Barcelona, Editorial Mediterrània.
- Goss, Harold (2001), *Making Local Governance Work*, London, Palgrave.
- Kooiman, Hans (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- Navarro, Clemente (1999), *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Norris, Pippa (ed.) (1999), *Critical Citizens*, Oxford, Oxford University Press.
- Pharr, Susan y Putnam, Robert (eds.) (2000), *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Subirats, Joan ...[et al] (2000), *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Escola d'Administració Pública.
- Stewart, John (1995), *Innovation in Democratic Practice*, Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- Stoker, Gerry (ed.) (2000), *The New Politics of British Local Governance*, London, McMillan.

El control externo de las agencias reguladoras en Brasil a través de una perspectiva comparada *

Marcelo Barros Gomes

Introducción

El presente ensayo es un estudio de caso exploratorio binario desde una perspectiva comparada¹ (Dogan y Pelassy, 1984: 112) respecto a las políticas de transformación en los regímenes de regulación, con énfasis en los mecanismos de control externo² ejercido por entidades de fiscalización superiores (EFS)³ sobre las agencias que regulan las industrias de infraestructura. Se han identificado analogías y contrastes en las reformas a la regulación en el sector de infraestructura del Reino Unido, iniciadas en 1980, y el mismo fenómeno ocurrido en Brasil a partir de la segunda mitad de la década de 1990.

Por un lado, se explica la adopción de un modelo convergente de regulación en ambos países, que implica la separación de la operación y el control de la industria de infraestructura y la emergencia de un nuevo ente regulador, creado para implementar de manera autónoma las políticas públicas de regulación que derivan de los procesos de flexibilización de la prestación de servicios, anteriormente satisfechos principalmente por empresas del Estado. Este primer esquema lleva a la afirmación de que, en cierta medida, ambos países han dado respuesta a “fuerzas similares e irresistibles” para transferir la propiedad de sus industrias y, consecuentemente, modificar la organización y la regulación de los sectores de infraestructura.

Por otro lado, se analizan las diferencias entre ambos regímenes y los factores internos de cada país que limitan y determinan el modelo de reforma. En ese sentido, el marco que permite explorar las diferencias de caminos seguidos por ambas reformas, la organización de los sectores y su regulación, el papel y la distribución de poder entre los actores e, incluso, la profundidad y calidad de esas reformas, llevan a afirmar que factores internos a cada Estado nacional han impulsado y dado forma al régimen de regulación implantado. Esos factores han contribuido más en la formación del nuevo régimen que lo que pudo haber contribuido la existencia de un marco regulador preconcebido o de un esquema definido de mejores prácticas de gestión reguladora.

Las reformas regulatorias implementadas en ambos países no sólo reflejan presiones externas y supranacionales, sino también la situación económica, social y administrativa de cada país. En efecto, es preciso considerar el impacto del legado institucional (North, 1990) con el fin de evaluar los arreglos en la acción reguladora resultante para, entonces, analizar desde un punto de vista empírico los procesos de control externo que contribuyen de manera decisiva en la estabilidad del régimen de regulación. Estabilidad, en este contexto, significa que, de un lado, la agencia tendrá autonomía dentro de los límites de su mandato, pero, de otro lado, implica transparencia⁴ y *accountability*⁵ en la gestión de la regulación.

El advenimiento del Estado regulador

La actividad reguladora estatal, de manera global, está sustentada en el poder concedido a los Estados nacionales de intervenir en la relación entre productores y consumidores en determinado mercado. En la interpretación europea, la palabra “regulación” puede significar, en un sentido amplio, “acción de gobernar” (Majone, 1989). El término regulación utilizado en este trabajo, sin embargo, está más

(*) Versión revisada del documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

Título original: “O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros”.

El autor agradece a Maridel Piloto de Noronha y Rodrigo de Oliveira Fernández, por las sugerencias y comentarios. También a Tereza Cristina da Costa Braga por la revisión del texto. Y, especialmente, a Marcelo Bemerguy por la ayuda fundamental en la elaboración de este trabajo.

relacionado con la idea tradicional norteamericana, que la entiende como un proceso de formulación e implementación de políticas públicas destinadas a interferir en la operación de mercados específicos, a través de la elaboración y aplicación de normas y patrones de conducta.

Así, la regulación de las industrias del sector de infraestructura es caracterizada como una manera de ejercer el control estatal sobre precios, seguridad, calidad y cantidad (Baldwin y Cave, 1999: 03). Un proceso sistemático de privatización (Feigenbaum y Henig, 1994: 200), así como los intentos de liberalización, en diferentes períodos de tiempo, han traído al sector de servicios públicos un nuevo régimen de regulación, similar en los dos casos. Desde la *Telecommunications Act* de 1984 al *Gas Act* de 1995⁶, y sus modificaciones posteriores, el régimen regulatorio en Inglaterra fue profundamente transformado⁷. Al parecer, la conjunción de tres factores contribuyeron a las reformas: 1) las alternativas de actuación discutidas en el ámbito de la comunidad académica y profesional; 2) el déficit fiscal del Estado; y 3) la viabilidad política.

En Brasil, ese movimiento ha sido similar, aunque en un período posterior. Siguiendo el ejemplo de Inglaterra, las agencias reguladoras fueron creadas para cada sector clave de la industria de infraestructura. En 1995, las reformas efectuadas a la Constitución brasileña permitieron la participación de agentes económicos privados en los sectores de telecomunicaciones⁸, petróleo y gas natural⁹, y energía eléctrica¹⁰. Entre 1996 y 1997, fueron creadas las agencias responsables de regular los servicios de infraestructura: Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) y Agencia Nacional del Petróleo (ANP). Posteriormente, en 2000, fueron creadas la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) y la Agencia Nacional de Transportes Acuáticos (ANTAQ).

Trayectorias convergentes

La racionalidad involucrada en la decisión de Brasil y de Inglaterra de adoptar modelos similares de organización (privatizando las empresas públicas) y de regulación (por intermedio de órganos reguladores semi-independientes) parece responder a un conjunto de presiones comunes (Vogel, 1996: 12).

Algunos ejemplos de las presiones o “fuerzas irresistibles” comunes a los dos países que pueden haber orientado el rumbo de las reformas se mencionan a continuación: cambios en el mercado y la introducción de nuevas tecnologías; adhesión a políticas macroeconómicas liberales, con énfasis en la reducción de los gastos de las empresas estatales y en el cuestionamiento de la eficiencia de tales gastos; limitación en la capacidad de inversión estatal; avances en el campo de las ideas de los actores gubernamentales en relación con el papel que debe desempeñar el Estado, así como la difícil relación entre políticos y burócratas, sustentada por escuelas de pensamiento como la de la elección pública y de la nueva economía institucional; la globalización y la creciente apertura de mercados; y también el modelo organizacional norteamericano de desregulación y liberalización de las industrias de infraestructura.

En realidad, los avances tecnológicos en gran medida han debilitado la regulación (Vogel, 1996: 11). En el caso de la industria de las telecomunicaciones, las tecnologías de transmisión vía microondas y satélites son ejemplos de cómo los avances tecnológicos pueden alterar la estructura de un mercado de monopolio natural y de costes irrecuperables de inversión, retirando los obstáculos de redes de líneas físicas y creando valor agregado en servicios combinados de comunicación de datos, imágenes y voz. En este caso, los avances tecnológicos han traído más competencia y apertura a los mercados y han hecho que la regulación sea menos entrometida. Hay que tener en cuenta que este factor también puede explicar el modelo de organización industrial que es regulado por las agencias, porque sus estructuras son mucho más flexibles y adaptables a los cambios que una organización pública burocrática tradicional.

Las reformas parecen ser coherentes con las nuevas ideas de los actores gubernamentales. De hecho, la eficiencia de la acción gubernamental era el principal objetivo de la administración Thatcher.

El gobierno británico creó en aquella época una unidad de promoción de la eficiencia relacionada directamente al gabinete de la primera ministra. De acuerdo con la nueva doctrina gubernamental, el servicio público debería ser tan eficiente como el sector privado. El papel del Estado debería ser reducido, y sus remanentes quedarían sujetos a una dirección política desarrollada, con disciplina gerencial y más sensible a las demandas de los ciudadanos (Smith y Young, 1996: 137; Horton y Farnham, 1999: 8). El modelo de regulación adoptado en el Reino Unido parece ser un intento de dar respuesta, aunque parcialmente, a tales aspiraciones. La “venta del Estado” al sector privado debería no sólo disminuir su papel en la economía sino también propiciar una mayor mentalidad gerencial en las industrias de redes, es decir una mentalidad empresarial. En Brasil, el gobierno Cardoso, influenciado fuertemente por las ideas del Ministerio de la Reforma del Estado, dirigido por Bresser Pereira, proponía un nuevo arreglo institucional en el Estado. Disciplina gerencial y privatización de empresas estatales eran elementos que integraban la agenda gubernamental (Bresser, 1997).

Trayectoria divergente en la acción reguladora de gobierno

En lo que se refiere a la organización de las agencias reguladoras, en Gran Bretaña se ha desarrollado un modelo de acción reguladora de gobierno extremadamente personalizado (Prosser, 1997: 9). A diferencia de Brasil, donde un consejo de directores decide respecto a cuestiones regulatorias, los poderes, en el caso británico, han sido atribuidos a un director-general individual asistido por una oficina sobre la cual recae la responsabilidad por la resolución de los conflictos. Esa forma de organización refleja las tradiciones personalistas del gobierno inglés (Ibid.). El modelo es compatible con la idea de promover mayor libertad a los gerentes, bastante divulgada por la doctrina de la nueva gestión pública. En cambio, la idea que soporta la configuración del modelo regulatorio brasileño consiste en que un consejo es menos susceptible a la captura por intereses de la industria o de los consumidores que un único individuo.

A diferencia del modelo brasileño, en el cual un consejo de directores concentra los poderes sobre materias de regulación en cada sector, el director-general en el Reino Unido comparte poderes con el Secretario de Estado y es designado por él. Esa designación parece asegurar una dirección política fortalecida en cuestiones de regulación. La configuración adoptada por Brasil buscó dar respuesta a problemas de coordinación y a la presencia de informaciones asimétricas entre las diversas fases de la actividad reguladora. La *rationale* que hay detrás del modelo es que si ciertas decisiones sobre materias complejas vinieran de diversas fuentes, el sistema puede sufrir de falta de cohesión, comprometiendo la agilidad y la eficacia de la regulación.

El modelo inicial de regulación adoptado por el Reino Unido parece no haber correspondido satisfactoriamente a la preocupación por el usuario, de acuerdo a lo requerido por la retórica conservadora. En esto es diferente a la configuración del modelo brasileño. Aquí, un comité de asesoramiento compone la estructura del ente regulador nacional, del que son parte los usuarios y las industrias. Ellos tienen la capacidad para formular reclamos al consejo de directores, así como participar en algunas de las decisiones. En el modelo inglés, en cambio, la comunidad de usuarios tiene una escasa participación en la implementación de las políticas¹¹.

Trayectoria divergente en la regulación de la industria: el caso de la telefonía

El gobierno británico tomó medidas severas para introducir la competencia en el sector de las telecomunicaciones, protegiendo a un nuevo competidor, Mercury, de cualquier otro que entre en el mercado por un período de siete años. La configuración brasileña es bastante distinta: el “duopolio” duraría solamente tres años. Mercury comenzó a operar cuando la British Telecom era aún una empresa estatal; de hecho, la liberalización de la red ocurrió en 1982, y la privatización de la BT fue en 1984. El gobierno británico promovió la liberalización antes de la privatización. Paradójicamente, la liberalización le otorgó tanta protección al nuevo competidor -Mercury- que ha desmotivado a otros potenciales inversionistas en el sector.

Prosser (1997) argumenta que el mandato legislativo para la regulación de las telecomunicaciones surgiría para darle mayor prioridad a la regulación social y a la regulación de los monopolios; la regulación de la competencia tendría un papel secundario¹². El esquema de regulación adoptado en el Reino Unido es, en realidad, regulación de precios (monopolio) -cuestión central de la política reguladora-, llamado, más precisamente, sistema de *price caps*, y conocido como RPI-X. Este hecho ocurre ciertamente en virtud de la estrategia implementada por el gobierno británico, en que la privatizada BT no se enfrentó realmente a un escenario competitivo. El duopolio BT-Mercury claramente no llegó a desafiar el predominio de la primera en el mercado¹³.

El proceso de privatización en el Reino Unido tuvo su inicio en los años 80. La BT fue privatizada en 1984. La participación que tenía el Estado en *Golden Share* sólo terminó en 1997. Este hecho ilustra una regulación inicial más entrometida en el modelo inglés, lo cual no tiene correspondencia en el modelo regulador brasileño.

La autoridad reguladora en Brasil tiene responsabilidades no solamente en cuestiones técnicas relacionadas con licencias e interconexiones, sino también en el seguimiento a comportamientos que no permitan la competencia y a adquisiciones indebidas.

En Gran Bretaña, por el contrario, la estructura es vertical y compartida por más actores. La *Monopolies and Merges Commision* (MMC) analiza una referencia hecha por el secretario de Estado (ministro) después que éste ha sido aconsejado por el director general de la agencia (Graham y Prosser, 1991: 417). El sistema es dominado por intercambios y negociaciones secretas en todos los niveles (idem.). Además, los procedimientos de regulación son objeto de escrutinios supranacionales, toda vez que la Comisión Europea desempeña un importante papel en la revisión de cuestiones y en la definición de procedimientos de comercio en el contexto europeo.

En relación con el modelo inicial de la estructura industrial, el gobierno británico abandonó la idea de segmentar el mercado, más compatible con la lógica de la liberalización que anuncia la competencia, en vista de que los gerentes *seniors* de la BT y los proveedores británicos domésticos presionaran en contra. Ellos tenían recelos de que estuviesen menos habilitados para competir con “gigantes de la tecnología de la información de allende los mares” (Cawson *et al.*, 1990: 96).

Apostando a un ambiente más competitivo, el gobierno brasileño optó por una división estructural del mercado en cuatro regiones. Además, decidió interrumpir la transmisión de larga distancia de los servicios locales (modelo norteamericano de la AT&T). Todas las regiones operarían con base en duopolios. Antes de la privatización, las tarifas fueron niveladas en función de parámetros internacionales y los subsidios cruzados fueron eliminados. Se estableció una tarifa máxima la que puede ser revisada por el ente regulador ya sea periódicamente o extraordinariamente.

Se espera que la regulación sea menos entrometida y prescriptiva en el Reino Unido a medida que la competencia aumente en los diversos sectores (Cave, 1997). Se espera, también, el desarrollo de órganos de regulación más generales desde el momento en que la regulación en este país traslade su actual atención a las condiciones detalladas de licencias hacia las reglas de la competencia (Scott, 1998). Sin embargo, existe incertidumbre respecto a cómo se comportarán las empresas, principalmente en la determinación de tarifas, cuando ellas obtengan mayor libertad en el mercado (Cave, 1997: 698). En Inglaterra, la posición dominante en el mercado de la British Telecom, por ejemplo, no ha sido desafiada en lo más mínimo, especialmente en el segmento de la telefonía fija local y nacional. Es bastante improbable que el mercado vaya a operar sin un fuerte dominio de la BT, como de hecho ha sido después de la privatización y de la apertura hacia la competencia¹⁴. De manera que la regulación del monopolio natural, vía precios, permanecerá en la agenda del regulador por un buen tiempo.

Como se ha mencionado, en Brasil, el mercado fue dividido en cuatro áreas, con duopolios en cada una de ellas, desde que se inició la privatización en 1998. Esos duopolios deberían durar hasta el año 2001, cuando los mercados serían abiertos para nuevos competidores. Sin embargo, los resultados no han sido muy satisfactorios. Considerando que las empresas conocían la regla del juego

anticipadamente (duopolio seguido de apertura de mercado), se esperaba que ellas operasen teniendo en vista un ambiente de competencia. Parece, no obstante, que el mercado nacional, debido a serias restricciones en materia de crecimiento económico, no ofreció muchos atractivos para las nuevas empresas. A partir de la anticipación de las metas generales, las actuales empresas operadoras han sido autorizadas a actuar en todas las áreas. Los resultados aún son inciertos, pero al parecer son poco significativos.

Por otro lado, las compañías en Brasil han tenido obligaciones sociales más estrictas que sus contrapartes inglesas. Son compelidas por políticas de universalización de servicios, inclusión de programas de inversiones en áreas preestablecidas, y de expansión de la oferta de líneas y servicios por el país. Ese *trade-off* entre regulación social y regulación de precios parece ser una de las principales paradojas que los reguladores deben enfrentar. La estructura eminentemente técnica de los entes reguladores nacionales, básicamente formada por un *staff* que viene de las empresas estatales privatizadas, aumenta la probabilidad de que el énfasis de las agencias esté mucho más relacionada con la regulación técnica de licencias e interconexiones que con cuestiones de regulación para la competencia (Pinheiro, 1998).

En Brasil, la agencia reguladora de las telecomunicaciones fue creada antes de la privatización, que a su vez fue previa a cualquier liberalización. De hecho, ANATEL preparó el modelo de organización de mercado y asesoró en la elaboración del modelo de privatización. El *staff* de ANATEL estaba conformado por más de mil servidores. Otros mil cargos serían ocupados por concurso nacional¹⁵. ANATEL tiene oficinas en cada uno de los 26 estados de la federación. Por su parte, Oftel, regulador británico de las telecomunicaciones, aumentó su *staff* de 50 funcionarios que tenía durante la privatización a cerca de 130 en 1991 (Majone, 1994: 68). En 1996 empleaba a 162 técnicos (NAO, 1996, citado en Baldwin y Cave, 1999: 194).

El hecho de que los actores de la propia agencia reguladora hubiesen modelado la regulación y, en cierta medida, formulado el modelo de privatización en Brasil, puede ser la razón por la que la agencia haya concentrado tanto poder, incluyendo su estructura de personal. Esta última anomalía administrativa también aumenta la probabilidad de que la agencia no asuma cuestiones relacionadas con la competencia, ya que la regulación eminentemente técnica permite justificar mejor las posiciones de trabajo. Considérese además el hecho de que la inexistencia de una planta de personal fijo trae serias consecuencias en la falta de acumulación de aprendizaje organizacional en el ámbito de las propias agencias, toda vez que los cargos son temporarios (contrataciones por período limitado).

La trayectoria reguladora reciente: supuestos para la sustentabilidad del modelo

La literatura sobre regulación estatal, así como la doctrina que se ha venido estableciendo sobre el mejor diseño institucional de los entes reguladores, sostienen que la agencia reguladora debe tener un cierto grado de autonomía¹⁶ respecto al ejecutivo político (Moraes, 1997; Stern, 1997; Salgado, 2003) para que pueda implementar con credibilidad las políticas de regulación. Los objetivos de la regulación son multifacéticos¹⁷ y muchas veces conflictivos, por ejemplo garantizar la equidad y la eficiencia en la prestación de servicios. Sin embargo, los objetivos comunes de ese tipo de agencia, en diversos países, incluyen la regulación económica, la regulación social y la regulación técnica o de calidad. Éstas no son dimensiones aisladas, sino interdependientes, y suelen no distinguirse con claridad en los marcos regulatorios sectoriales que tratan cuestiones relativas a estos tipos de regulación separadamente.

En lo que se refiere a la regulación económica, el regulador debe procurar la sustentabilidad del régimen (retribuir adecuadamente el capital y garantizar inversiones futuras), crear incentivos a la eficiencia alcativa (los precios deben reflejar los costes) y productiva (reducción de costes manteniendo calidad). Además, los instrumentos de regulación deben permitir la equidad en la prestación de los servicios, de manera que la estructura de tarifas pueda prevenir la discriminación en los precios y facilitar la universalización de los servicios. La regulación social y la técnica complementan la regulación económica. La regulación social especifica las características de la

prestación de servicios dirigidos a atender a diversos tipos de usuarios, especialmente a aquellos que tienen necesidades especiales, sea por cuestiones geográficas, físicas, materiales o, incluso, intelectuales. La regulación técnica cuida de las características intrínsecas y de los requisitos de calidad de los servicios. En resumen, los mecanismos reguladores deben permitir que empresas y ciudadanos concluyan que el Estado asumió un compromiso creíble de que: 1) mantendrá estable el régimen de tarifas, dando garantías a los inversionistas; 2) las empresas no obtendrán lucros de monopolio; 3) la regulación atenderá las demandas razonables de los usuarios de los servicios, principalmente por la incorporación de los mecanismos de la competencia.

Si una parte del éxito del régimen consiste en la autonomía del ente regulador, la flexibilización de los mecanismos de actuación estatal en áreas tan esenciales del servicio público¹⁸ –con la emergencia de entes públicos con poderes cuasi-ejecutivos, dado que implementan políticas públicas sectoriales; cuasi-judiciales, ya que juzgan el comportamiento de las empresas de acuerdo a las normas definidas para el funcionamiento de la industria, arbitran y median en conflictos entre empresas, y entre empresas y consumidores, y sus decisiones son inapelables ante otras instancias administrativas; y cuasi-legislativos, toda vez que emiten normas y reglamentos en materias de su competencia– puede representar un ataque a la concepción democrática tradicional reflejada en la noción de dicotomía entre política y burocracia estatal¹⁹. Esta disfunción puede restringir la capacidad de los políticos electos para formular las políticas públicas, y para ejercer el control y dirección sobre la burocracia.

Los procesos de formulación de la política de regulación estipulados por los políticos electos, y los procesos de implementación ejecutados por la agencia pueden sustraerse más fácilmente de los sistemas de frenos y contrapesos, pues el nuevo ente ha sido concebido de manera autónoma en relación con la tradicional estructura tripartita de los poderes estatales²⁰. Con el fin de evitar ese sesgo antidemocrático y tendente a la captura por intereses diversos de aquellos contenidos en las políticas públicas, el ambiente regulatorio debe ser expuesto permanentemente a un sistema robusto de *accountability* gubernamental.

Trayectoria de las EFS: contribuciones para el éxito del modelo

El papel de las entidades de fiscalización superiores (EFS) es fundamental para que el régimen de regulación sea sustentable, pues se debe garantizar un alto grado de transparencia y *accountability* en los procesos regulatorios, ya que la independencia puede llevar a comportamientos indeseados. Existe una amplia gama de literatura que trata de los procesos de captura del agente regulador por el regulado, o incluso por grupos específicos de consumidores (normalmente grandes consumidores), en detrimento de los principios regulatorios de equidad, eficiencia productiva y eficiencia alocativa.

Los arreglos institucionales que ocurren en la reforma regulatoria británica garantizan un sistema de frenos y contrapesos, y una mayor división de poderes en la implementación de políticas de regulación. En Brasil, en cambio, el regulador no cuenta, en la práctica, con una contraparte en el ejecutivo político que pueda dar directrices de manera efectiva para la formulación de políticas públicas sectoriales. Además, y aun cuando ese *gap* institucional sea corregido en el mediano plazo, la agencia reguladora en Brasil, de manera monolítica, ha adquirido muchos más poderes que van desde la autorización del servicio hasta la fiscalización del cumplimiento de los términos contractuales. Considérese, además, que no existe el escrutinio de un ente supranacional que establezca directivas de regulación, principalmente en lo que se refiere a la calidad de los servicios y apertura del mercado, como ocurre en el caso de las directivas emanadas de la Unión Europea.

Lo que se argumenta en este punto es que el diseño institucional del modelo de regulación inglés es menos propicio a la captura que el sistema de regulación brasileño. Analistas más inspirados podrían argumentar que era de esperarse que la exigencia de autonomía e independencia con vistas al éxito del modelo fuese a desviar al controlador externo de las actividades sustantivas de la agencia reguladora. Por el contrario, la entidad de fiscalización superior de Inglaterra, aunque tenga menos legitimidad desde el punto de vista de las condiciones socioculturales del servicio público de aquel país para

realizar auditorías de desempeño (*value for money studies*)²¹, ha trabajado muy de cerca con los nuevos entes reguladores, emitiendo opiniones medidas sobre la actuación de esos entes del Estado. Tan pronto creado el ente regulador en Inglaterra, la *Nacional Audit Office* (NAO) realizó trabajos en todas esas agencias con el fin de comprender e informar al Parlamento británico sobre el papel y las idiosincrasias de esos entes del Estado. Posteriormente, fueron realizados estudios de *value for money* en las diversas agencias, y el controlador externo británico se convirtió en un verdadero consultor de buenas prácticas de gestión reguladora en aquel país. Más de veinte estudios de *value for money* han sido realizados en los entes reguladores, corrigiendo cuestiones de competencia, indicadores sectoriales, participación de los consumidores, eficiencia de las industrias, entre otras. Además, la propia INTOSAI²² posee un grupo de trabajo específico para la privatización, que traza directivas de buenas prácticas de regulación económica y su control para todas las EFS, cuyo presidente del grupo es el propio controlador general de la NAO.

En el caso brasileño, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) no ha actuado de forma diferente. En ese sentido, el órgano de control ha seguido muy de cerca todo el ciclo de reforma del Estado en esa área, emitiendo dictámenes en todos los procesos de privatización y concesión de servicios públicos y, posteriormente, efectuando el seguimiento a la regulación estatal y la ejecución de esas concesiones. Lo que este ensayo busca resaltar es que la actuación del control externo en el caso brasileño ha tenido más importancia que en el caso inglés con el fin de que el sistema implantado alcance los objetivos de la reforma regulatoria, en lo que se refiere a la *accountability* y la transparencia del modelo.

El TCU se convirtió en el verdadero depositario de las informaciones respecto a las prácticas y la trayectoria de las políticas públicas de gestión de la regulación emprendidas desde la segunda mitad de la década del 90 en Brasil. No podría haber actuado de manera diferente. Amparado por mandato constitucional de 1988 para realizar auditorías de naturaleza operacional –además de las tradicionales auditorías contables, presupuestarias, financieras y patrimoniales–, la EFS brasileña no ha eludido el camino más arduo del aprendizaje organizacional con vistas a capacitar a su cuerpo técnico frente a los desafíos desde entonces vislumbrados.

Considerando los cambios institucionales derivados de los procesos de privatización, el Tribunal de Cuentas de la Unión, por medio de normativas internas, promulgó reglamentos que disponen la fiscalización de los procesos de desestatización, concesión, permiso y autorización de servicios públicos. Esas normas prevén el seguimiento de los mecanismos de flexibilización del Estado, tanto en la fase del seguimiento de la concesión, emitiendo parecer respecto a la legalidad y la economía del proceso, como en la fase del seguimiento de la ejecución contractual, o sea en los procesos regulatorios que derivan de la flexibilización. El control ejercido por el TCU se ha mostrado bastante oportuno y ha hecho importantes contribuciones para el perfeccionamiento del sistema, como demostraremos más adelante. Es claro que no se trata de un esfuerzo aislado de transición, sino que se ha visto como una decisión estratégica irreversible de disponerse a responder cuestiones complejas que implican la formación de juicio respecto a los resultados, la economía, la eficiencia y la efectividad de la acción gubernamental. Más aun, se procura identificar y recomendar prácticas de gestión (de regulación) que permitan apoyar el desempeño de los entes estatales involucrados, analizar la gobernanza del régimen de regulación e, incluso, intentar crear una historia de las políticas de regulación que sirva de base para la toma de decisiones, más aun en los momentos de transición política. Así, se argumenta que el papel del Tribunal de Cuentas de la Unión debe ser mantenido e intensificado en materia de control externo del régimen de regulación, ya que las posibilidades de captura del regulador nacional son aún más apremiantes que en el otro modelo analizado.

El argumento eje de este ensayo es que el control externo ejercido por las EFS sobre las agencias reguladoras es capaz de garantizar la *accountability* de la gestión reguladora, así como contribuir a mejorar la actuación de esos entes en los aspectos de eficiencia, economía, efectividad y equidad en la implementación de políticas públicas de regulación. En este punto, es importante describir la

trayectoria de las propias EFS en el desarrollo de auditorías de desempeño, incluyendo las auditorías en el ámbito de los entes reguladores.

Trayectorias del control externo: capacidad para analizar políticas públicas regulatorias

La conducción de trabajos de auditorías de desempeño generalmente implica analizar cuestiones de distribución de autoridad y control en el proceso de formulación de políticas públicas, de manera diferenciada de los procesos de auditoría de regularidad. Al mediar tensiones entre los órganos del ejecutivo y del legislativo gubernamentales, las entidades fiscalizadoras superiores se han cualificado como instituciones singulares y de significado constitucional distinto. Sin embargo, la estrategia de incluir la auditoría de desempeño entre su portafolio de revisión no descansa solamente en la independencia, especialización y profesionalismo de las instituciones de control. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. El desarrollo de las dimensiones de la auditoría de desempeño depende aún más fuertemente del ambiente político-institucional que rodea a una EFS.

Lo que se busca destacar en este punto es que la manera cómo determinada EFS conduce los procesos de auditoría de desempeño es moldeada y limitada por factores dentro de los Estados nacionales, más que por cuestiones técnicas referidas a la mejor manera de proceder en la revisión y el control gubernamental. No existe aún un conjunto coherente y programático para conducir la auditoría de desempeño. Por el contrario, las EFS han desarrollado diferentes tipos de control por resultado y revisión de mejores prácticas bajo el mismo rótulo denominado auditoría de desempeño.

Evidencias empíricas entre los países de la OCDE han demostrado que sólo algunas EFS consideran la posibilidad de incluir cuestiones relativas al contenido de las políticas públicas al desarrollar trabajos de auditoría de desempeño. Australia, Alemania, Holanda, Suecia y Estados Unidos parecen ser los únicos países que intentan atacar cuestiones de esa naturaleza (Barzelay, 1997: 396)²³.

El argumento tratado aquí es que la auditoría de desempeño hace parte de un proceso en la política de elección pública (Dunn, 1994). De manera que los procesos políticos y organizacionales de los cuales emergieron las auditorías de desempeño en diversos países deben ser analizados en una perspectiva comparada. Las diferencias y similitudes en la forma en que las EFS practican la auditoría de desempeño pueden ser integradas en un esquema general (Dogan y Pelassy, 1984: 112).

Por un lado, las similitudes deben ser analizadas teniendo en cuenta que existe una convergencia en los procesos de políticas públicas adelantadas por diversos gobiernos, al pasar de una perspectiva de la regulación basada en aprobaciones hacia una perspectiva basada en resultados²⁴. Por otro lado, las diferencias pueden ser analizadas en términos de los tipos y modos de revisión que componen las prácticas de las EFS en auditoría de desempeño. Entre las diferencias respecto a las prácticas, un aspecto parece tener gran importancia, a saber, si una EFS conduce o no la auditoría de desempeño en ambientes de regulación. Y si la realiza, ¿qué criterios utiliza?

Las fuerzas externas que actúan sobre las EFS han promovido el desarrollo progresivo de la auditoría de desempeño. Muchas de esas fuerzas se hicieron evidentes en la experiencia de los países miembros de la OCDE: crisis fiscal, cortes en los gastos presupuestarios, ambiente de cambio en las operaciones gubernamentales (privatización y reforma regulatoria), presiones políticas y sociales para un gobierno más abierto y transparente, y una expectativa creciente respecto a la calidad de los servicios públicos (Shand y Anand, 1996). En esa perspectiva, los factores que han impulsado la convergencia en políticas de gestión de la auditoría y la evaluación parecen relacionarse con la crisis fiscal, a los recortes presupuestarios y a un desencanto público con el desempeño gubernamental (Rhodes, 1997: 42). El avance de las ideas y los cambios en el ambiente de operación gubernamental (Hood, 1994) han desafiado el papel del Estado de bienestar, conduciéndole inexorablemente a un Estado regulador (Majone, 1994; Loughlin y Scott, 1997; Hood *et al.*, 1999). La auditoría de desempeño parece estar reflejando, como la “imagen reflejada en el espejo” (Hood *et al.*, 1999: 07), las transformaciones en las operaciones gubernamentales, así como las imágenes creadas sobre lo que representa un buen gobierno y un gobierno responsable (Aucoin, 1995).

A pesar de la convergencia que existe en la reforma de las prácticas de control externo, volcada a la auditoría de desempeño en países democráticos y orientados al mercado, también es posible verificar un modelo diferente de tales prácticas. Modelo que tiende a cuestionar el contenido o el mérito de las políticas públicas.

Se argumenta aquí que el papel de las EFS en el control de la regulación no se preocupa por el mérito o contenido de las políticas públicas formuladas, pero sí en verificar el desempeño de los entes involucrados en su implementación. Así, el Tribunal de Cuentas de la Unión, siguiendo el ejemplo del *National Audit Office*, realiza auditorías de desempeño en un ambiente de regulación, pues posee legitimidad política para analizar materias relacionadas con la implementación de políticas públicas regulatorias. Además, existe una mayor autonomía en la actuación del órgano de control porque éste está inserto en un ambiente fragmentado y no monolítico en lo que se refiere a la formulación de políticas públicas. Por otro lado, el *National Audit Office*, órgano de control externo británico, encuentra dificultades para cuestionar los contenidos de las políticas públicas, pues ese órgano controla una comunidad disciplinada e integrada de formuladores de políticas públicas. Sin embargo, los trabajos de la NAO en el área de auditoría del desempeño (*value for money*) de la regulación han sido constantes y profundos desde la creación de los entes reguladores. Luego, si en un ambiente mucho más disciplinado como el británico existe la posibilidad y la necesidad de realizar auditorías de desempeño en ambientes de regulación, la estrategia adoptada por el TCU de realizar la auditoría de desempeño en los entes reguladores se muestra más oportuna y legítima, pues la EFS brasileña opera en un ambiente fragmentado y de poca cohesión, característica de la administración pública brasileña²⁵.

En el Reino Unido existe una alianza compleja entre el Departamento del Tesoro, el Comité Parlamentario de Control y Fiscalización (*Public Accounts Committee*, PAC) y el Contralor General (*Comptroller and Auditor General*, C&AG). En el seno de esa alianza, los límites de la auditoría estatal y el papel del C&AG están en constante movimiento (Dewar, 1991). Esa alianza indica que el papel de la NAO en la realización de auditorías de *value-for-money* (auditorías de desempeño) es limitado en cuanto a los aspectos de mérito de las políticas públicas, y, de hecho, reposa en otros tipos de auditoría de desempeño. Los trabajos realizados por la NAO basados en criterios de efectividad de los programas son pocos: no suman más de veintidós en el período de 1993-1995 (Pollitt *et al.*, 1999: 98). Esas auditorías supuestamente no deben cuestionar el mérito de las políticas públicas gubernamentales (Barzelay, 1997: 398).

Algunos informes de auditoría de la NAO que intentaron cuestionar políticas públicas gubernamentales sufrieron duras críticas del gobierno británico. A comienzos de los años 90, algunos informes, por ejemplo sobre el caso relacionado con la venta del *Rover Group*, plantearon cuestiones respecto al mérito de las políticas públicas de privatización. Alarmados, varios secretarios permanentes de gobierno emitieron notas alertando que la NAO estaba irrumpiendo en asuntos de discusión política y convirtiéndose en un órgano más político que técnico (The Independent, 4 de febrero de 1991, citado en Glynn *et al.*, 1992: 56). El pensamiento dominante entre los formuladores de políticas en el Reino Unido es que si los auditores de la NAO desafiaren la calidad de las políticas públicas, como consecuencia de discusiones democráticas, los departamentos de gobierno pueden justificadamente cuestionar la legitimidad del órgano contralor. “Sin embargo, esos desafíos pueden pasar desapercibidos si los departamentos simplemente estuvieran prevenidos de las intromisiones inconvenientes” (Ibid).

A pesar de la retórica laborista de transparencia y apertura gubernamental, el proceso de formulación de políticas en *Whitehall* aún es gobernado por disimulos y secretos (Kellner y Hunt, 1981: 264). El grado de influencia de los mandarines del servicio público, en calidad de consultores ministeriales, aún es alto. Las “entradas laterales” utilizadas por “*outsiders*” en los niveles superiores del servicio público no parece desafiar a la mayoría de los mandarines en posiciones elevadas. La mayoría de esos “*outsiders*” han sido designados para agencias ejecutivas, pero son sólo el 25 % del *staff* de esas agencias”. El gobierno central es una pequeña comunidad concentrada en un área de poco

más de un kilómetro cuadrado en el centro de Londres. Ese aparato no es un “gobierno de extraños”. El Poder Ejecutivo británico es una “villa” pequeña, lo suficiente para que todos sus habitantes se conozcan muy bien. Además, esa comunidad se preocupa por preservar su propia reputación (Hood y James, 1997). La asesoría en la formulación de políticas públicas en el Reino Unido proviene de ese territorio insular de mandarines del servicio público. La política británica está compuesta por una masa que implementa unas políticas públicas a las que pocos privilegiados han podido acceder. Alcanzar la cumbre del servicio público (Barbaris, 1996: 140) y considerarse apto para asesorar en política pública en calidad de un secretario permanente del gobierno británico es un proceso que generalmente dura la carrera de toda una vida. De muchos *Oxbridge*²⁶ reclutados al salir de la universidad, sólo unos pocos podrán lograr esa posición. Una vez alcanzada la cumbre, existe un proceso de aislamiento de otros niveles del servicio público, especialmente los de implementación (Ibid, 143).

Es un error creer que es fácil medir los poderes relativos entre ministros, servidores públicos y grupos de presión en el proceso de formulación de políticas públicas en Inglaterra (Dowding, 1995: 122). Sin embargo, salta a los ojos que en el sistema de *Whitehall* la cohesión de la comunidad que ocupa los niveles superiores del servicio público evita la interferencia externa en el proceso de formulación de políticas. Los auditores del *National Audit Office* son extraños en esa “villa” de mandarines, por lo tanto, no son bienvenidos para expresar opiniones respecto al contenido de las políticas públicas. En realidad, ellos se eximen de toda exposición. Lo que se quiere subrayar en este momento es que los trabajos de auditoría de desempeño realizados en órganos reguladores no apuntan a cuestionar los méritos de las políticas de regulación, sino más bien a proveerles *accountability* en su implementación²⁷.

A diferencia de la de Gran Bretaña, la administración pública brasileña es extremadamente fragmentada, tanto en el nivel político como en el burocrático. A pesar de que hay predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en materia de formulación de políticas públicas, los poderes están divididos de manera no muy clara. El Ejecutivo brasileño está en extremo fragmentado. Los ministerios no poseen una comunidad fuerte que asesore en políticas públicas, incluso los ministerios sectoriales.

En ese ambiente fragmentado opera el Tribunal de Cuentas de la Unión. Su principal función es auxiliar al Congreso en el ejercicio del control externo. Sin embargo, existe un alto grado de independencia del TCU de cualquier otra instancia, pues posee competencia para realizar trabajos de fiscalización por iniciativa propia. En la Constitución de 1988 fue atribuida al TCU la competencia para realizar auditorías de naturaleza operacional. Desde entonces, diversos esfuerzos se han emprendido con el fin de capacitar el órgano de control externo para el ejercicio de este mandato. Actualmente, el TCU se destaca en la administración pública como un centro de excelencia en la divulgación de buenas prácticas de auditoría y evaluación en la esfera pública, incluso respecto al control externo de la regulación, de acuerdo a lo expuesto en este ensayo.

Hasta este punto se espera que haya quedado claramente argumentado que el papel de las EFS debe ser enérgico para garantizar la estabilidad del ambiente de regulación. Resta, entonces, describir las posibilidades de actuación de esas EFS en términos del desarrollo de auditorías de desempeño en procesos de gestión reguladora. La próxima sección intenta describir la trayectoria de las EFS en lo que se refiere a la adopción de la estrategia organizacional dirigida a la realización de auditorías de desempeño de la gestión pública, incluyendo la gestión pública de la regulación.

Trayectoria de las auditorías de las EFS: eventos recientes

De acuerdo a lo descrito, el papel de las entidades de fiscalización superiores es esencial para el éxito del régimen de regulación. En tal sentido, es importante trazar un paralelo entre la evolución de las reformas regulatorias y la evolución del papel de las EFS en materia de auditoría de desempeño de la regulación (*performance auditing*)²⁸, que viene a complementar el ya tradicional abordaje del control de conformidad y legalidad.

No existe una definición única que contemple el significado de la auditoría de desempeño. En términos genéricos, la auditoría de desempeño puede ser definida como una modalidad de revisión y de evaluación de la actividad gubernamental, enfocada en el resultado de la gestión pública.

Desde el punto de vista instrumental, la auditoría de desempeño también puede ser más precisamente definida como un conjunto de procedimientos técnicos y métodos de investigación utilizados por instituciones centrales de control de la administración pública, para la obtención, procesamiento y difusión de informaciones relevantes sobre revisión y evaluación de actividades, proyectos, programas, políticas y órganos gubernamentales, en cuanto a aspectos de economía, eficiencia y efectividad, buenas prácticas de gestión, equidad, logro de metas, capacidad para la gestión de desempeño, información de desempeño, entre otros criterios orientados hacia el resultado de la actuación pública. En la presente sección trataremos específicamente la trayectoria de las EFS en la realización de la auditoría de desempeño de la regulación, que permitan garantizar la *accountability* efectiva del sistema regulador, así como promover estudios con el fin de mejorar las prácticas de gestión de la regulación.

Los criterios más tradicionales y conocidos incluidos en el concepto de auditoría de desempeño se relacionan con la eficiencia, economía y efectividad (las tres “e”) de la gestión pública. Sin embargo, nuestro análisis utilizará el estudio realizado por Pollitt *et al.* (1999) respecto a la auditoría de desempeño, que incluye otros criterios además de aquellos. Relacionaremos tales criterios con las auditorías de desempeño ya realizadas por el TCU en agencias reguladoras.

Economía de la regulación. Consiste en reducir al mínimo el coste de los recursos empleados en la gestión de la regulación, sin perder la calidad en los resultados. En ese sentido, se han realizado diversos trabajos sobre revisión de cálculos de precios mínimos de concesiones, y de criterios de licitación que se traducen en mayor recaudación para el gobierno o en menores costes exigidos por los usuarios. Además de los resultados producidos en cada uno de los procesos analizados, han sido incorporadas mejoras en los procesos de licitación de concesiones futuras que aseguran importantes beneficios.

Eficiencia de la regulación. Representa la relación entre el producto de la actividad de regulación, en términos de bienes, servicios y otros resultados, y los recursos utilizados para producirlos. Implica también que los beneficios resultantes del cumplimiento de las regulaciones cursadas, de las fiscalizaciones efectuadas y de la administración del régimen de concesiones realizado por la agencia no sobrepasen los costes para su ejecución. Bajo este enfoque, se recomendó a la Agencia Nacional de Petróleo que establezca mecanismos sistemáticos de cooperación con órganos de esferas estatales y municipales de gobierno con el fin de producir sinergias y ampliar su escala de actuación, especialmente en la fiscalización del sector de distribución y combustibles, que cuenta con una red de decenas de millares de puestos de venta en todo Brasil (Decisión N° 243/2001. Segunda Cámara).

Efectividad de la regulación. Grado en que los objetivos de la regulación son alcanzados, y la relación entre los resultados deseados y los resultados reales de la gestión reguladora. Esta cuestión fue especialmente abordada en la auditoría efectuada a la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) con el fin de verificar la ejecución de los contratos de concesión, cuando se observó que los indicadores utilizados para medir el desempeño del sector de energía no reflejaban el verdadero comportamiento del sistema eléctrico brasileño. (Decisión N° 276/2001. Segunda Cámara).

Buena práctica de la gestión reguladora. Consiste en exámenes de verificación para determinar si la agencia posee un buen sistema contable, procedimientos para el establecimiento de metas, si existe una buena relación con los clientes; si compara sus prácticas de gestión de la regulación con las de otros sectores o países; si considera que la función de recursos humanos es la de más alta prioridad de la organización, entre otros. La idea central de este criterio es que en varias áreas existe una razonable comprensión de lo que constituye una buena práctica de gestión reguladora, por lo tanto las actividades actuales del regulador pueden ser comparadas con modelos o patrones de una buena gestión

(*benchmarking*). Este criterio ha sido abordado en por lo menos tres trabajos de auditoría: en el primero fueron auditadas las áreas de fiscalización de las agencias de energía eléctrica (Decisión N° 833/2000. Plenario), telecomunicaciones (Decisión N° 402/2000. Plenario) y petróleo (Decisión N° 243/2001. Segunda Cámara), resultando en diversas recomendaciones de mejora y de mejores prácticas en las agencias. En el segundo trabajo fue realizada una auditoría para verificar los procedimientos de seguimiento de los contratos de concesión en las áreas de exploración y producción de petróleo y gas natural en la Agencia Nacional de Petróleo, concluyendo en recomendaciones orientadas a hacer más eficiente la actuación de la Agencia (Decisión N° 553/2002. Segunda Cámara). En el tercer trabajo fue realizada una auditoría para verificar los procedimientos de seguimiento de los contratos de concesión, permiso y autorización, así como el cumplimiento de metas de calidad y universalización en la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Decisión N° 215/2002. Plenario).

Buena gobernanza reguladora. Mientras las buenas prácticas de gestión tratan con factores más internos a la organización, el criterio de buena gobernanza establece una visión más sistémica y externa a la organización. Este criterio se relaciona con la coordinación de las acciones gubernamentales relativas a su política de regulación, las que, debido a una serie de factores dentro de las administraciones públicas nacionales, llevan a la fragmentación y pérdida de sinergia (ver Bardach, 1998, sobre la capacidad de colaboración entre agencias gubernamentales). Este criterio ha sido abordado en dos trabajos de auditoría recientes: en el primero se intentó evaluar las relaciones y la coordinación entre el órgano responsable de proponer la política y las agencias reguladores del sector energético brasileño (Consejo Nacional de Política Energética, Agencia Nacional del Petróleo y Agencia Nacional de Energía Eléctrica). En el segundo se buscó evaluar las relaciones y la coordinación entre los órganos gestores de los sectores de energía y de medio ambiente en los niveles de política, planeamiento y regulación. En ambos se realizaron diagnósticos institucionales que evidenciaron lagunas y superposiciones en la actuación de los diversos entes, y generaron una serie de recomendaciones con el fin de promover la adecuación de los mandatos. (Relación 43/2002. Gabinete del ministro Ubiratan Aguiar. Segunda Cámara y Extracto Jurisprudencial 787/2003. Plenario).

Calidad de servicio. El éxito de este criterio puede ser alcanzado si un servicio público satisface las expectativas razonables de sus usuarios. En el caso de la regulación, se aplica tanto a las agencias como a los concesionarios. Este criterio ha sido abordado en dos trabajos: en el primero se verificaron los procedimientos de seguimiento del cumplimiento de metas de calidad y universalización en la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Decisión N° 215/2002); en el segundo se determinó la inclusión de cláusulas de calidad en los contratos de concesión ferroviaria (Decisión N° 647/2002. Plenario).

Seguimiento a las metas. Implica la medida en la que la agencia o el concesionario fracasó u obtuvo éxito en sus metas, declaradas públicamente o establecidas mediante normas. Este criterio fue abordado en la auditoría realizada a la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), que resultó en recomendaciones para la mejora del contrato de gestión de la agencia con el ministerio supervisor (Decisión N° 276/2001. Segunda Cámara).

Trayectorias futuras de la EFS brasileña

Finalmente cabe aquí subrayar que el Tribunal de Cuentas de la Unión viene desarrollando un importante proyecto de desarrollo institucional con el objetivo de ampliar y mejorar su actuación en el control externo de la regulación.

Cuando la prestación de servicios públicos se hacía principalmente por medio de empresas estatales, el control externo se basaba, fundamentalmente, en el análisis de las rendiciones de cuentas de las entidades. El control del Tribunal tenía como foco los actos de gestión de los administradores, dejando en un segundo plano el análisis del desempeño de la empresa en tanto proveedora de servicios públicos.

Con la privatización de las empresas estatales y la transferencia del derecho de explotación de servicios públicos hacia la iniciativa privada por medio de concesiones y permisos, se implementó, con base en la ley, un nuevo modelo de regulación que instrumentalizó el poder concedente con el fin de actuar con más fuerza en la regulación, contratación y fiscalización de las delegaciones, en vez de la provisión directa de los servicios públicos.

Aunque la base para la transferencia de servicios públicos al sector privado esté definida en la Constitución Federal²⁹, ha sido la promulgación de la Ley N° 8.987, de 13/2/1995, la que ha impulsado un proceso más sistemático de delegación a concesionarios y permisionarios, obligando a una reevaluación de la actuación del Tribunal de Cuentas de la Unión, que pasó a evaluar tanto el desempeño del poder regulador como la calidad de los servicios prestados.

Considerando que compete al Tribunal de Cuentas de la Unión fiscalizar los actos y contratos sujetos a su jurisdicción (arts. 5° y 41 de la Ley N° 8.443, de 16/7/92), fue promulgada la Instrucción Normativa TCU N° 10, de 22/11/95, referida, inicialmente, a la fiscalización, en el ámbito de la Administración Pública Federal, de las concesiones, permisos y autorizaciones de servicios públicos. Posteriormente, esa Instrucción Normativa fue sustituida por la IN TCU N° 27, de 7/12/1998. De acuerdo con esta última, el control de las concesiones y permisos es hecho en dos etapas: el otorgamiento del acto delegatorio y la ejecución contractual.

El otorgamiento es un proceso muy bien delimitado en el tiempo, pero las condiciones que establece se perpetúan por todo el plazo de validez de la concesión o permiso³⁰, generalmente décadas. De allí lo crítico que es, en esta etapa, la verificación, en un corto espacio de tiempo, de los aspectos legales, de la viabilidad técnico-económica de las condiciones de transferencia del servicio público, así como de sus implicaciones ambientales inherentes al negocio en cuestión.

La ejecución contractual es controlada por medio de auditorías e inspecciones, además del examen del Informe Consolidado de Seguimiento, elaborado por los órganos concedentes federales y enviado semestralmente al Tribunal. En esta fase, el Tribunal evalúa el cumplimiento de las cláusulas contractuales, principalmente aquellas relativas a la tarifa aplicada, a la calidad³¹ del servicio prestado y a la efectiva realización de las inversiones requeridas.

Además del seguimiento del proceso de otorgamiento y de la ejecución contractual, el Tribunal también intentó adecuar su organización, destinando una unidad técnica para tratar específicamente las cuestiones referentes a la desestatización, englobando las concesiones, los permisos de servicios públicos y las privatizaciones.

En el proceso de perfeccionamiento de la fiscalización de los servicios públicos delegados a la iniciativa privada, el Tribunal ha venido estrechando las relaciones con las agencias reguladoras bajo el entendido de que la actuación conjunta tiende a una adecuada prestación de los servicios públicos. En este contexto, se realizan entrenamientos específicos en asociación con las agencias, para que los técnicos del Tribunal adquieran un mayor conocimiento de los diversos factores relacionados con la delegación de servicios públicos y, de esa manera, posibilitar la actuación de la Corte, cada vez más presente, concomitante y efectiva.

Es importante mencionar que el papel del Tribunal en el control de las concesiones, permisos y autorizaciones de servicio público no se confunde con el de las agencias reguladoras. El Tribunal, en primer lugar, realiza una fiscalización dirigida a la actuación de la agencia; sin embargo, no es ajena la posibilidad de que se realicen, también, auditorías e inspecciones directamente en las concesionarias y permisionarias de servicios públicos.

Con la implementación del Proyecto de Perfeccionamiento, se propone crear, en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Unión, las competencias profesionales y la infraestructura técnica necesarias para:

1. la adopción de una eficiente y efectiva metodología de fiscalización de todos los aspectos y de todas las fases (especialmente la de la ejecución contractual) de los procesos de delegación de

servicios públicos, con foco en el control externo ejercido por el poder regulador, en todas sus dimensiones, derivados de esos procesos;

2. el análisis directo y la crítica a la actuación de los agentes económicos delegados en aspectos relacionados con la calidad de los servicios prestados, con el equilibrio económico-financiero de los contratos y con otros factores que permitan una comprensión más global del modelo político, económico y operacional adoptado para la provisión de los servicios públicos objeto de delegación estatal.

El alcance de este objetivo general se logrará por medio de la capacitación del personal del Tribunal en áreas de actuación aplicadas al tema; por el análisis de la adecuada estructura organizacional del área de seguimiento de desestatizaciones y procedimientos de fiscalización consiguientes; por la utilización intensiva de tecnología de la información en el control de los otorgamientos y ejecuciones contractuales; y, principalmente, por la adquisición de conocimientos mediante eventos de desarrollo profesional, contratación de consultorías especializadas, trabajos piloto y visitas técnicas a órganos contralores, reguladores y, eventualmente, a concesionarias de servicios.

Finalmente, cabe destacar que para atender los objetivos de esa visión de futuro, el TCU está desarrollando un proyecto de perfeccionamiento del control externo de la regulación, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del *Department for International Development* (DFID) británico. Las acciones que sean implementadas por el proyecto pretenden perfeccionar la *accountability* del sistema de regulación con impacto en la prestación de los servicios, en beneficio de la sociedad brasileña.

Consideraciones finales

El contraste entre modelos de diferentes países es común en relación con los regímenes de regulación. De hecho, la actividad reguladora es una actividad de elección pública. Así, las características históricas y culturales en las que esas políticas están insertas sugieren que a partir de cierto punto, la convergencia en un modelo de gestión pública no es simplemente inaceptable, sino probablemente imposible (Hood, 1998: 20).

Las evidencias empíricas de que la reforma regulatoria ocurrió de manera amplia en los dos países citados nos ha llevado a argumentar que esos Estados nacionales respondieron a presiones similares de reforma (Vogel, 1996: 260). Sin embargo, se ha intentado poner de relieve y explicar las divergencias, derivadas de factores como legados institucionales e ideológicos particulares a cada país.

La comparación efectuada entre los dos países demostró que el diseño institucional que surge de la reforma en Inglaterra, debido a una mayor división de los poderes regulatorios, conduce a una menor posibilidad de captura por intereses privados que su contraparte brasileña, que concentró demasiado poder en la agencia reguladora. Además, la estructura fragmentada del Ejecutivo nacional no permite una dirección apropiada para la formulación de políticas sectoriales. El modelo colegiado de la agencia brasileña es menos susceptible a interferencias del ejecutivo político. Asimismo, se ha argumentado que la EFS británica posee menor legitimidad institucional para realizar trabajos de *value for money* (auditoría de desempeño) que la que tiene el TCU para realizar auditorías de la misma especie. Ese hecho deviene de las características de cada administración pública nacional.

Se ha argumentado en este ensayo que existen dos aspectos para el éxito del régimen de regulación de los sectores de infraestructura. Por un lado, se debe buscar la autonomía e independencia de los entes reguladores para que puedan implementar las políticas públicas de regulación, sin que haya una injerencia directa de otros entes estatales. Por otro lado, la estabilidad implica transparencia y *accountability* del proceso de gestión de la regulación. Así, las entidades de fiscalización superiores surgen como órganos fundamentales para garantizar la *accountability* de la gestión reguladora.

La comparación de la reforma británica con la reforma ocurrida en Brasil también parece corroborar las ideas de los institucionalistas de la administración pública comparada, en el sentido que

los países poseen muy a menudo marcos institucionales estables, y que cuando ocurren cambios, esas instituciones siguen caminos nacionales diferentes (Thatcher 1999: 171).

Así, se ha intentado demostrar que las entidades fiscalizadoras superiores se han destacado, en ambos países, como órganos fundamentales tanto para la consolidación como para el incremento de la transparencia, la *accountability* y la mejora de la gestión reguladora. Tal relevancia parece derivar de la imagen de independencia, competencia técnica y profesionalismo que esas instituciones se esfuerzan por adquirir y traducir en criterios, métodos y técnicas de auditoría de desempeño aplicables al área de la regulación.

Notas

¹ Utilizando la contribución de Robert K. Yin (1994), el estudio de caso es definido aquí como una cuestión empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en un contexto práctico. En el presente caso se estudia la reforma regulatoria con énfasis en cuestiones de *accountability* y control. El contexto práctico de este fenómeno se refiere a la reforma regulatoria ocurrida en el Reino Unido y, posteriormente, en Brasil. De acuerdo con la definición de Yin, para que un estudio de caso comparativo sea relevante, los contornos entre el fenómeno y su contexto no deben ser claramente evidentes. En el presente estudio de caso comparado, el fenómeno regulador no puede ser analizado fuera del contexto socio-económico mundial y local del cual emerge. Afirma aun Yin que múltiples fuentes de evidencias deben ser utilizadas. En el caso en discusión, los modelos analíticos y exploratorios de la reforma regulatoria tienen su origen en una variedad de fuentes de conocimiento tales como economía, ciencia política, teorías y doctrinas de control y evaluación, derecho, entre otros. Así, el estudio de la regulación y de su control se configura como un importante caso para el análisis comparado. El presente estudio pretende también contribuir para que los análisis de perspectivas comparadas puedan avanzar en el contexto académico y entre profesionales estudiosos de la regulación y de su control en Brasil.

² El control externo de las privatizaciones y de la regulación ejercida por el Tribunal de Cuentas de la Unión que será tratado en este ensayo no se restringe al análisis de conformidad y legalidad de procedimientos y actos administrativos, sino principalmente a trabajos de auditoría, análisis, evaluación y revisión de prácticas y procedimientos administrativos sustantivos de los órganos gubernamentales del Poder Ejecutivo, especialmente de los entes reguladores y, cuando corresponda, de sus regulados, con base en el andamiaje jurídico y en los principios del régimen de regulación brasileño, así como en las buenas prácticas de gestión regulatoria, con el fin de garantizar que los procesos de regulación y de privatización alcancen sus objetivos de forma económica, eficiente y efectiva, en beneficio de la sociedad brasileña.

³ Entidad de fiscalización superior es el término por el cual los órganos públicos responsables del control externo de las burocracias del sector público son reconocidos internacionalmente. El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, el *National Audit Office* (NAO) británico, la *Cour des Comptes* de Francia, y el *General Accounting Office* (GAO) de Estados Unidos son ejemplos de este tipo de institución.

⁴ Transparencia implica proveer al sistema de una seguridad razonable de que personas e instituciones responsables de la gestión regulatoria tomarán las decisiones correctas, pues existe una red de interesados que estarán haciendo seguimiento a sus decisiones. El papel del control externo ejercido por las EFS, en este sentido, es proveer información relevante, confiable y en un lenguaje que atienda a los diversos públicos-objeto implicados en determinada política pública, en el presente caso, de regulación.

⁵ No existe en la lengua portuguesa una palabra que refleje el sentido pleno de la expresión *accountability*, que consiste en la obligación de responder por una responsabilidad otorgada. Presupone la existencia de por lo menos dos partes: una que delega la responsabilidad y otra que la acepta, con el

compromiso de rendir cuentas respecto a la forma cómo usó esa responsabilidad. Conforme analizaremos más adelante en este estudio, el sistema de *accountability* regulatorio es complejo y requiere el análisis de varios actores conectados en red. El papel del control externo es garantizar la *accountability* democrática en las dimensiones de legalidad/conformidad y resultados/desempeño de las políticas públicas, en el presente caso, de regulación.

⁶ Han sido establecidos los siguientes estatutos: *Telecommunications Act* 1984; *Gas Act* 1986; *Electricity Act* 1989; *Water Act* 1989; *Water Industry Act* 1991; *Water Resources Act* 1991; *Competition and Service (utilities) Act* 1992; *Environmental Act* 1995; *Gas Act* 1995.

⁷ El *British Utilities Bill*, de 20 de enero de 2000, que cubre los sectores de gas, electricidad, telecomunicaciones y agua, creó un nuevo orden regulatorio. Autoridades de mercado, órganos integrados por servidores públicos, deberán sustituir los reguladores individuales (directores generales y sus oficinas). La comparación llevada a efecto en este ensayo considera los actos originales que organizaron las industrias en red y no las nuevas propuestas.

⁸ Enmienda Constitucional N° 8, de 16/8/1995.

⁹ Enmienda Constitucional N° 9, de 10/11/1995.

¹⁰ Ley N° 9.074, de 7/7/1995, que estableció las normas sobre otorgamiento y prórroga de concesiones, la figura del productor independiente y la liberalización del acceso a las redes de transmisión y distribución para los productores y consumidores libres.

¹¹ Este escenario tiende a cambiar con las nuevas directrices de la *Utilities Bill* de 2000. El nuevo objetivo principal del regulador es proteger el interés de los consumidores, siempre que sea apropiado, por medio de una competencia efectiva en los sectores. Se crean los Consejos de Consumidores dentro de la estructura de los órganos reguladores.

¹² Scott (1998:253) argumenta en forma divergente respecto al problema de la regulación social. De acuerdo con el autor, en el campo de las obligaciones sociales del regulador, más asociadas con la noción de una fuerte implicación estatal, debe ocurrir una regulación más responsiva del Estado. Este argumento parece tener sentido con la emergencia de los nuevos arreglos regulatorios.

¹³ El ambiente del Reino Unido en el área de la regulación ha cambiado bastante con los principios emergentes de las directivas de la Unión Europea, especialmente obligando a los países de la comunidad a que abran sus mercados a la competencia. Existen focos de resistencia, particularmente en Francia, pero el escenario de apertura es inexorable. De hecho, la nueva oficina de OFCOM, que integrará cinco agencias reguladoras de la comunicación en el Reino Unido, indica claramente acciones en ese sentido, principalmente en el esfuerzo de regulación de la competencia.

¹⁴ De acuerdo con la Oftel, en diciembre de 1995 existían en Gran Bretaña aproximadamente 29 millones de líneas, de las cuales 94% pertenecían a la BT; Mercury proveía el 1% de las líneas, y el operador de cable el otro cinco por ciento (citado en Armstrong, 1998:141).

¹⁵ La composición del cuadro de las agencias reguladoras de la Unión está siendo objeto de contestación judicial y se encuentran suspendidas las contrataciones hasta que haya una decisión del Supremo Tribunal Federal respecto al asunto. En este período, las agencias han conformado sus estructuras con personal reclutado mediante contratos temporarios.

¹⁶ Los marcos reguladores varían bastante en cada país. Un modelo menos independiente es el usual modelo de regulación donde los procesos de concesión, reglamentación y fiscalización ocurren en el ámbito de la propia estructura ministerial. Un modelo más independiente implica el establecimiento de un ente regulador con autonomía en sus decisiones, sin que exista la posibilidad de revisión de sus actos por el ejecutivo político.

¹⁷ De acuerdo con Mueller (2001), las industrias de servicios públicos poseen características que las hacen más sensibles a la regulación: 1) economías de escala y focalizadas; 2) inversiones irrecuperables (*sunk investments*); 3) gran interés político respecto a las decisiones de la agencia. La combinación de estas características hace a los servicios públicos particularmente vulnerables a la expropiación

administrativa de sus rentas a través de la regulación. Argumenta el autor que el país debe resolver el *trade-off* entre credibilidad y flexibilidad, de forma de construir un compromiso creíble que no sucumba a este tipo de comportamiento no deseable.

¹⁸ La profesora Di Pietro (2000, 388-389) entiende que las agencias no representan gran innovación en la administración pública brasileña, ya que anterior a su surgimiento ya existían en Brasil órganos ejecutivos con independencia y poder normativo reglamentario: las autarquías. Lo que se argumenta aquí, sin embargo, es que la experiencia innovadora no está en la naturaleza jurídica de estos nuevos entes reguladores, sino en las características intrínsecas de las industrias de infraestructura, tanto económicas (monopolios) como políticas (esencialidad de los servicios), que hacen de su marco regulador un complejo juego de intereses y de arreglos institucionales.

¹⁹ La independencia de las agencias puede ser analizada como un potencial asalto a esa relación dicotómica, en circunstancias de que los regímenes de transparencia y *accountability* sean frágiles.

²⁰ Una reflexión en perspectiva comparada, que evalúa positivamente el surgimiento de entes reguladores, puede ser encontrada en Gomes (2001). Él concluye que la creación de agencias es un avance democrático y una respuesta eficaz de la burocracia a las exigentes demandas de las complejidades sociales y económicas de la actualidad.

²¹ En la próxima sección trataremos sobre ambiente operativo de la NAO y del TCU.

²² *International Organization of Supreme Auditing Institutions.*

²³ Los estudios de *value for money* (VFM) no incluyen evaluación de programas ni juicios sobre el contenido de las políticas públicas.

²⁴ Este argumento es considerado muy a menudo en países que incorporaron en sus burocracias una mentalidad más gerencial. Sin embargo, otros países legalistas, como Alemania y Francia, también vienen adoptando esta perspectiva.

²⁵ El ambiente en el que opera el TCU es más parecido a aquel en el que opera la *General Accounting Office* (GAO) de los Estados Unidos. Este último se convirtió en un verdadero órgano de asesoría del Congreso norteamericano en materia de política pública. La autonomía de la EFS brasileña, sin embargo, es mayor que la de la GAO, pues puede realizar trabajos de fiscalización por iniciativa propia. Pero el principal cliente de sus informaciones es el propio Congreso Nacional.

²⁶ El 75% del servicio público británico es oriundo de las universidades de Oxford y de Cambridge.

²⁷ El grupo de trabajo de la INTOSAI sobre privatización emitió la siguiente directiva para las EFS: *It is not for the SAI to question the choice of particular regulatory regimes: that is a matter for policy makers. But the SAI will need to examine how effectively the chosen regime is working* (traducción libre: Las entidades de fiscalización superiores no deben cuestionar la adopción de un determinado régimen de regulación, pues esa es una cuestión de los formuladores de políticas públicas de regulación. Sin embargo, la EFS deberá examinar la efectividad con que el régimen está siendo implementado).

²⁸ *Performance auditing* es el nombre con el que se conoce internacionalmente la modalidad de auditoría que apunta a evaluar la relación costo-beneficio de la actividad pública, la eficiencia y efectividad de programas, políticas, organizaciones y actividades públicas. Evidencias empíricas demuestran que la auditoría de desempeño incluye otras modalidades de revisión además de las tres “e”, tales como: seguimiento de metas, buenas prácticas de gestión, buena gobernanza, capacidad para la gestión de desempeño, análisis de riesgo, calidad de servicio, entre otros. Conforme a lo que analizaremos aquí, los trabajos de control realizados en las agencias reguladoras, tanto en la NAO como en el TCU, utilizan los criterios establecidos para las auditorías de desempeño; por lo tanto, son trabajos de auditorías de desempeño de la regulación. *Performance auditing* será denominada aquí auditoría de desempeño. En la NAO se la denomina *Value for Money Studies*, y en Brasil, auditorías de desempeño operacional.

²⁹ El artículo 175 de la Constitución Federal especifica que la delegación para la prestación de servicios públicos ocurrirá bajo el régimen de concesión o permiso, siempre a través de licitación.

³⁰ En lo que se refiere al otorgamiento de autorizaciones, que en general no es precedido de procesos licitatorios, el tribunal realiza su seguimiento por medio del examen del informe que le dirige periódicamente el órgano concedente, el cual contiene informaciones respecto a los otorgamientos efectuados.

³¹ Son evaluados aspectos como regularidad, continuidad, eficiencia, seguridad, actualización, generalidad y cortesía en su prestación.

Bibliografía

- Armstrong, Mark (1998), "Network Interconnection in Telecommunications", en *Economic Journal*, N° 108, Oxford, May, pp. 545-564.
- Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- Baldwin, R. y Cave, M. (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford, Oxford University Press.
- Barbaris, P. (1996), *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot, Dartmouth.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings.
- Barzelay, Michael (1997), "Central Audit Institutions and Performance Auditing: a Comparative Analysis of Organisational Strategies in the OECD", en *Governance*, Vol. 10 N° 3, Oxford, pp. 235-260.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2000), Decisão N° 402/2000: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2000), Decisão N° 833/2000: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2001), Decisão N° 243/2001: Segunda Câmara, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2001), Decisão N° 276/2001: Segunda Câmara, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Decisão N° 215/2002: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Decisão N° 553/2002: Segunda Câmara, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Decisão N° 647/2002: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Relação N° 43/2002: Segunda Câmara e Acórdão N° 787/2003: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- Bresser Pereira, Luiz (1997) *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*, Brasilia, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Cave, M. (1997), "The Evolution of Telecommunications Regulation in the UK", en *European Economic Review*, N° 41, Oxford, pp. 691-699.
- Cawson, A. ...[et al] (1990), *Hostile Brothers*, Oxford, Clarendon Press.
- Dewar, D. (1991), "The Audit of Central Government", en *Current Issues in Auditing*, M. Sherer y S. Turley (eds.), London, Paul Chapman, pp. 248-259.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2000), *Direito administrativo*, São Paulo, Atlas.

- Dogan, M. y Pelassy, D. (1984), *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, London, Chatlan House Publishers.
- Dowding, K. (1995), *The Civil Service*, London, Routledge.
- Dunn, William (1994), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 2. ed.
- Feigenbaum, H. y Henig, J. (1994), “The Political Underpinnings of Privatisation: a Typology”, en *World Politics*, Vol. 46 N° 2, Baltimore, pp. 185-208.
- Foreman-Peck, James y Millward, Robert (1994), *Public and Private Ownership of British Industry 1820-1990*, Oxford, Clarendon Press.
- Glynn, J.; Gray, A.; y Jenkins, B. (1992). “Auditing the Three Es: the Challenge of Effectiveness”, en *Public Policy and Administration*, Vol. 7 N° 3, Winter, pp. 56-70.
- Gomes, Joaquim B. Barbosa (2001), *Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da democracia*, Brasília, Associação Nacional dos Procuradores da República, <http://www.anpr.org.br/bibliote/artigos>, 13-05-2003.
- Graham, C. y Prosser, T. (1991), *Privatising Public Enterprises: Constitutions, the State and Regulation in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press.
- Hayward, J. E. S. (1995), *Industrial Enterprise and European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham, Open University.
- _____ (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ ...[et al] (1999), *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, New York, Oxford University Press.
- Hood, Christopher y James, O. (1997), “The Central Executive”, en *Developments in British Politics 5*, P. Dunleavy ...[et al] (eds.), New York, St. Martin’s Press, Chapter 9.
- Horton, Sylvia y Farnham, David (1999), *Public Management in Britain*, Basingstoke, Macmillan Press.
- House of Commons (2000), *Utilities Bill*, London, House of Commons <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmbills/049/2000049.htm>, 10-05-2003.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (2002), *Privatization Group Papers*, Vienna, INTOSAI, <http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/digest.htm>, 10-05-2003.
- Kellner, P. y Hunt, C. (1981), *The Civil Servants: an Inquiry into Britain’s Ruling Class*, London, MacDonal Futura Publishers.
- Loughlin, M. y Scott, C. (1997), “The Regulatory State”, en *Developments in British Politics 5*, P. Dunleavy ...[et al] (eds.), New York, St. Martin’s Press, Chapter 10.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1994), “Paradoxes of Privatisation and Deregulation”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 1 N° 1, London, pp. 53-69.
- Moraes, Luiza Rangel (1997), “A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição de marcos regulatórios”, en *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 11-42.
- Mueller, Bernardo (2001), *Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação*, Brasília, Universidade de Brasília. Departamento de Economia, mimeo.
- _____ (2003), *Instituições regulatórias*, Brasília, Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, mimeo. Texto apresentado no Curso de Pós-Graduação em Controle Externo da Regulação.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pinheiro, Armando Castelar (1998), *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Pollitt, Christopher ...[et al] (1999), *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press, Addison-Wesley.
- Prosser, T. (1997), *Law and the Regulators*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997), “Reinventing Whitehall 1979-1995”, en *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Walter J. M. Kickert (ed.), Cheltenham, Edward Elgar, pp. 41-57.
- Salgado, Lucia Helena (2003), “Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional”, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Texto para Discussão, N° 941).
- Scott, Colin (1998), “The Proceduralization of Telecommunications Law”, en *Telecommunication Policy*, Vol. 22 N° 3, pp. 243-254.
- Shand, D. y Anand, P. (1996), “Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries”, en *Performance Auditing and the Modernization of Government*, OECD. Public Management Service, Paris, OECD.
- Silberman, Bernard (1993), *The Cages of Reason*, Chicago, The University of Chicago.
- Silva, Carlos Eduardo (1997), Marcos iniciais da (re)regulação da infra-estrutura no Brasil, en *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 119-132.
- Smith, Trevor y Young, Alison (1996), *The Fixer: Crisis Management in British Politics*, Aldershot, Dartmouth.
- Stern, Jon (1997), “Effective Utility Regulation and Independent Regulation: What Makes an Independent Regulation: What Makes an Independent Regulator Independent”, en *Business Strategy Review*, Vol. 8 N° 2, London.
- Thatcher, M. (1999), *The Politics of Telecommunications*, Oxford, Oxford University Press.
- Vogel, S. (1996), *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Weber, Max (1979), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Public Administration”, en *Political Science Quarterly*, N° 2, New York, June, pp. 197-202.
- Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: Design and Method*, Beverly Hills, Sage.