

Nº 54, Octubre 2012

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

Joan Subirats

Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta

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

Josep Lluís Cortès y Caridad Martí

Una propuesta de presupuesto de devengo para las administraciones públicas

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

Joaquín S. Ruiz López

Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad

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

Laura Alcaide Muñoz, Antonio M. López Hernández y Manuel Pedro Rodríguez Bolívar

La investigación en e-Gobierno referida a economías emergentes: evolución y tendencias futuras

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

Paulo Roberto Motta

Administración para el nuevo desarrollo: propuestas e ideas en busca de relevancia

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

Mauricio Olavarría Gambi

La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados

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

Luis Ortiz Sandoval

La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado

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

José Mejía Lira

La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos: pros y contras

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



Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*

Joan Subirats

1. Introducción. Nuevos tiempos

No parece que podamos simplemente denominar como una “crisis” más el conjunto de cambios y transformaciones por el que estamos transitando. Parece más correcto describir la situación como la de transición o de “interregno” entre dos épocas (Bauman, 2012). Las alteraciones son muy significativas en el escenario económico y laboral, pero también en las esferas más vitales y cotidianas. Existen discontinuidades sustantivas. La creciente globalización mercantil, informativa y social, traslada problemas e impactos a una escala desconocida. Somos más interdependientes en los problemas, y tenemos menos vías abiertas y fiables para la búsqueda de soluciones colectivas en cada uno de los países.

En medio de esa gran sacudida, la política institucional, las políticas y las administraciones públicas parecen, en general, seguir a su aire, afrontando esa gran transformación como si lo que aconteciera fuera algo meramente temporal o el fruto de un designio que se les escapa. Resulta indudable que estamos situados en una sociedad y en una economía más abierta. Una economía y una sociedad más interdependientes a nivel global. Más parecidas globalmente, pero más diversificadas también en cada espacio. Pero la política institucional, las políticas y las administraciones públicas siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): territorio, población, soberanía. Unos vínculos territoriales y de población que fijan competencias y marco regulatorio, pero que hoy resultan muy estrechos para abordar lo que acontece. Una soberanía cada día puesta en cuestión por todo tipo de poderes que transitan y fluyen por los intersticios políticos, competenciales y administrativos.

Todo ello es fruto de muchos elementos concomitantes, pero el escenario que muy esquemáticamente acabamos de dibujar, creemos que sería totalmente impensable sin el sustrato de la gran transformación tecnológica que altera todo y que, al mismo tiempo, parece hacerlo todo posible. Lo que quizás, de momento, no tenemos tan claro es si esa transformación tecnológica implica simplemente hacer mejor lo que ya hacíamos pero con nuevos instrumentos, o implica entrar en cambios mucho más profundos y significativos. Lo que viene aconteciendo en los últimos meses confirma que los efectos del cambio tecnológico van a ir mucho más allá de sus ya importantes impactos en la producción, en la movilidad y el transporte, o en la potenciación de la deslocalización. La financiarización espectacular del sistema económico, a caballo de la conectividad global, es determinante para explicar la situación económica actual, y tiene evidentes conexiones con la creciente deslegitimación de las instituciones representativas en muchos países. Pero todo ello, siendo importante, no sirve para determinar la profundidad de los cambios en curso.

La transformación tecnológica se ha ido extendiendo y ha llegado tanto a la esfera personal como a la esfera colectiva, modificando conductas, formas de vivir y de relacionarse. No hay espacio hoy día en el que Internet no tenga un papel significativo y esté transformando las condiciones en que antes se operaba (Benkler, 2006). Y ello opera y afecta, sobre todo, a las instancias de intermediación que no aportan un valor claro, más allá de su posición de delegación o intermediación, desde (por poner ejemplos) las agencias de viaje a las bibliotecas, de la industria de la cultura a los periódicos, desde las enciclopedias a las universidades, desde los partidos políticos a los parlamentos. Es evidente que la

Recibido: 16-08-2012. Aceptado: 15-09-2012.

(*) Conferencia Magistral a ser presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

Este trabajo es deudor de una investigación e informe de mayor extensión que el autor está llevando a cabo con Mayo Fuster Morell (<http://igop.uab.es>).

proliferación y generalización de Internet en el entorno más personal, lo han convertido en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir. Como resultado de todo ello, los impactos han sido y empiezan a ser cada vez más significativos también en los espacios colectivos de la política y de las políticas.

Si nos referimos al amplio despliegue de la intervención pública en los campos social y económico, y su concreción en el abanico de políticas públicas que se ha ido construyendo, deberíamos remitirnos a sus orígenes y a su actual situación en que se pone en duda su viabilidad y continuidad. Recapitulando, es bien sabido que a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX la propia transformación del sistema económico se acompañó, no sin tensiones y conflictos de todo tipo y dimensión, de la transformación democratizadora del sistema político. Podríamos decir que en la Europa Occidental, y tras los muy significativos protagonismos populares en los desenlaces de las grandes guerras, se consigue llegar a cotas desconocidas hasta entonces de democratización política y, no por casualidad, de participación social en los beneficios del crecimiento económico en forma de políticas sociales, iniciadas a partir de los inicios del siglo XX y consagradas a partir de 1945 en la forma de Estado de Bienestar.

Democratización y redistribución aparecen entonces conectadas, gracias al mecanismo excepcional de regulación del orden mercantil que significaron las políticas fiscales, justificado por la voluntad política de garantizar una cierta forma de justicia social a los más débiles. Ese modelo, en el que coincidían ámbito territorial del Estado, población sujeta a su soberanía, sistema de producción de masas, mercado de intercambio económico y reglas que fijaban relaciones de todo tipo, desde una lógica de participación de la ciudadanía en su determinación, adquirió dimensiones de modelo canónico y aparentemente indiscutido en el mundo occidental. En ese contexto, las administraciones públicas vieron muy ampliadas sus funciones, sus efectivos y su ámbito de intervención. A medida que aumentaba la agenda de intervención de los poderes públicos, crecía el número de personas que prestaban servicios en sus administraciones, crecían las normas y los procedimientos vinculados a esas intervenciones, y se acrecentaba el interés por relacionar la importante cifra de recursos en que se basaba esa capacidad de acción y los resultados que conseguía. Es evidente que el surgimiento de perspectivas como la gestión pública o el análisis de políticas públicas, tiene que ver con ello, complementando lo que hasta entonces era un campo casi dominado en exclusiva por las lógicas propias del garantismo jurídico y el procedimentalismo administrativo (Subirats, 1989).

En los últimos años, como bien sabemos, muchas cosas han cambiado al respecto. Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fueron sirviendo de base a la sociedad industrial están quedando atrás a marchas forzadas. Y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían ido sirviendo para entender las transformaciones del Estado liberal al Estado fordista y keynesiano de bienestar, resultan ya claramente inservibles. Y ha sido entonces cuando hemos visto argumentar, de forma crecientemente significativa, que esas estructuras de redistribución no se basaban en criterios compartidos de justicia social ni en un consenso sobre los derechos fundamentales, sino simplemente en la existencia o no de partidas presupuestarias disponibles, una variable muy frágil en plena crisis de fiscalidad. Una situación nueva para la Europa que se construyó en la segunda mitad del siglo XX, pero muy presente en otras partes del mundo.

En efecto, estos cambios han puesto de relieve la gran complejidad con que se encuentran los poderes públicos para responder a los nuevos retos y dilemas. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, siguen en buena parte anclados al territorio. Y es en ese territorio donde los problemas que generan la globalización económica, así como los procesos de individualización se manifiestan diariamente. La fragmentación institucional aumenta, perdiendo peso el Estado hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización, “devolution”, etc.), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con creciente presencia de organizaciones sin ánimo de lucro en el escenario público). Al mismo

tiempo, comprobamos cómo la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos en estatuto orgánico o en ejercicio de jerarquía formal. Se ha ido poniendo de relieve que el Estado no es ya la representación democrática única e indiscutida de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y muchas veces no el más fuerte, en la dinámica del mercado global. Un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción por la creciente colusión de sus políticas con los intereses privados (Crouch, 2004). Y ello genera problemas de déficit democrático o de “sociedad alejada” (Walzer, 2001).

Es en ese nuevo contexto en el que hemos de situar el debate sobre los posibles efectos que Internet está teniendo y puede llegar a tener en la forma de funcionar de poderes y administraciones públicas. ¿Se trata simplemente de un nuevo instrumento que agiliza, refuerza y permite hacer mejor las tareas que ya se realizaban? ¿O, más bien, precisamente, es el conjunto de los cambios expuestos y que Internet encarna lo que estaría provocando la ruptura con muchos de los fundamentos en que se basaba la delegación representativa en el campo político o la intermediación administrativa en el campo de la gestión?

Pretendemos aquí aportar elementos que permitan repensar las formas en que Internet ha sido hasta ahora utilizado desde la política institucional, las políticas y las administraciones públicas, ofreciendo algunas alternativas para facilitar una mejor comprensión de lo que implica el cambio de época en el que estamos inmersos. En un primer apartado examinaremos las pautas más habituales que se han seguido hasta ahora (que sintetizamos en la idea de Internet como nuevo instrumento para seguir haciendo, mejor o más ágilmente, lo que ya se hacía), señalando lo que para nosotros son límites claros al respecto. En un segundo apartado pasaremos a analizar en qué medida Internet puede favorecer y de hecho está ya favoreciendo cambios en el proceso de elaboración, formación e implementación de las políticas públicas, y cómo ello obliga a resituar la posición y rol de los poderes públicos y de las administraciones que de ellos dependen.

2. ¿Nuevas formas de operar por parte de gobiernos y administraciones? ¿Nuevas políticas públicas?

¿Ha sido realmente significativo el impacto de Internet en los procesos de intervención política y administrativa?¹ Como decíamos, creemos que es importante dilucidar si Internet es simplemente un nuevo instrumento, una nueva herramienta a disposición de los operadores políticos para seguir haciendo lo que hacían, o significa realmente una sacudida, un cambio importante en la forma de hacer política. Desde nuestro punto de vista, y siguiendo una afortunada expresión de Mark Poster (2007), Internet no es un “martillo” nuevo que sirve para clavar más deprisa o con mayor comodidad los “clavos” de siempre. Esa visión reduce la revolución tecnológica y social que implica Internet a un mero cambio de instrumental operativo. Desde esa perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos o las jerarquías e intermediaciones establecidas no variarían. En cambio, si entendemos que Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, a menores costes, coincidiremos en que estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades. No forzosamente mejor, pero sí distinto. Desde este punto de vista, Internet expresa otro orden social, otro “país”.

Hasta ahora, entendemos que cuando se ha hecho referencia a expresiones como “e-democracy” o “e-government”, lo que se ha hecho es más bien no poner en cuestión ni lo que se hacía ni la forma de hacerlo, sino buscar en el nuevo recurso tecnológico disponible una forma más eficiente, más ágil, más rápida de llevar a cabo las rutinas procedimentales previas. Sin salir, por tanto, de la lógica instrumental, o “martillo” a la que antes aludíamos. Si nos referimos a lo que se ha venido a denominar como “e-democracy”, más bien lo que generalmente observamos es el intento de mejorar, usando

Internet, la *polity*, es decir, la forma concreta de operar el sistema o régimen político y las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Y cuando encontramos referencias al “e-government” o a la “e-administration”, observamos el intento de aplicar las TIC en el campo más específico de las *policias* (o sea de las políticas públicas) y, sobre todo, de su gestión (Chen ...[et al], 2007; Layne y Lee, 2001). Pero deberíamos ser conscientes, asimismo, de que otro gran criterio de distinción hemos de buscarlo en si solo consideramos procesos de mejora y de innovación vía Internet dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias, o bien si estamos en disposición, en una lógica de profundización democrática, a explorar vías alternativas de tomar decisiones y pensar y gestionar políticas. Vías alternativas que partan más directamente de la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

No se trata, evidentemente, de un debate estrictamente técnico o de estrategia en la forma de adaptar la política democrática a los nuevos tiempos. El problema clave es dilucidar si los cambios tecnológicos generan, o al menos permiten, cambios en la estructura de poder. ¿Sirve Internet y las TIC para que seamos más autónomos, más capaces de decidir sobre nuestros destinos, sobre las políticas que nos afectan? ¿Sirve todo ello para que se amplíen los recursos de las personas y colectivos que hasta ahora eran más dependientes y que resultaban más vulnerables a los riesgos de exclusión en los procesos decisionales?

En este sentido, entendemos que Internet no nos debe hacer cambiar solo las respuestas, sino también las preguntas. Más allá de una concepción de la democracia entendida como algo ya adquirido e inalterable en el que incorporar las posibilidades que Internet nos ofrece, lo que planteamos es repensar desde Internet la propia democracia y la concepción de ciudadanía con la que se ha venido operando. En este sentido, no se trata de pensar en Internet como una nueva posibilidad para los actores de siempre de interactuar, influir y condicionar los procesos de formación de políticas, sino entender Internet como el propio campo de juego de la democracia en términos contemporáneos, incorporando la recomposición de recursos que implica el cambio tecnológico y, por tanto, la notable modificación del campo real y potencial de actores.

Si lo entendemos así, no se nos ocultará que en los fundamentos de muchas estrategias de incorporación de las TIC en el funcionamiento actual del sistema político-administrativo, laten perspectivas estrictamente “mejoristas”, pero para nada transformadoras. La perspectiva dominante se sitúa en una lógica técnica, que busca renovar lo que ya se hace, sin voluntad alguna de poner en cuestión la forma de operar de la democracia constitucional y parlamentaria, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en partidos y elecciones. Lo que, según esa visión más técnica, fallaría y podría ser objeto de mejora utilizando las TIC, serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más influencia en sus relaciones con las burocracias públicas. La mayor fuerza o capacidad de influencia de la gente no vendría tanto de su mayor capacidad de implicación o de dejar oír su voz en los procesos, como de su mayor capacidad de informarse, de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias.

En efecto, parece claro que la demanda de más y mejor información cuadra bien con las potencialidades más evidentes de las TIC. Existen muchos y variados ejemplos de cómo las TIC han mejorado las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de analizar, proponer y evaluar las vías de mejora en este sentido (Bimber, 1999; Gronlund, 2002; Margetts, 2009). Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de los ochenta y noventa (*New Public Management*). De alguna manera, coincidieron en el tiempo y en sus expectativas nuevos gestores públicos con ganas de implementar en las administraciones públicas sistemas de gestión más próximos a los que se estaban dando en el campo privado, con políticos que buscaban renovadas formas de

legitimación en una mejora de la capacidad de prestar servicio de las administraciones y la creciente accesibilidad y potencial transformador de las TIC, y todo ello desde una perspectiva aparentemente técnica, despolitizada o neutral ideológicamente. Aunque, de hecho, significaran una aceptación del *statu quo* existente. De esta manera, estaríamos probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias en “infocracias”. Pero existen muchas dudas de hasta qué punto esos avances modifican la lógica jerárquica y dependiente de la ciudadanía en relación con las administraciones públicas emanadas y dependientes del Estado (Chadwick y May, 2003; Hindman, 2009).

Sin minusvalorar, como decíamos, tales avances, el problema es dilucidar si con esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas, estaríamos realmente respondiendo a los problemas de déficit democrático y de “sociedad alejada” mencionados anteriormente. En este sentido, hay quien considera que este tipo de vinculación entre procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían en absoluto las lógicas tecnocráticas y de “arriba abajo” características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido, el uso de las TIC, más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites institucionales (Hindman, 2009).

Desde una lógica mucho más política y no tanto administrativa y de gestión, Internet ha estado presente en los intentos por parte de instituciones representativas y partidos para mejorar sus canales de comunicación con la ciudadanía. No se trataría en este caso de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, o de facilitar trámites, sino directamente de reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno. Se trataría, en este sentido, de evitar la sensación de desapego, de reducir la percepción de distancia entre las personas que deciden y aquellas a las que dicen representar. No estamos hablando de un escenario solo ocupado por políticos y políticas profesionales. Los entramados de intereses y actores formados alrededor de las políticas han ido creando un conglomerado demo-elitista que está básicamente preocupado por los flujos de información e influencia entre votantes y representantes, entre instituciones representativas y gobierno, entre gobierno y élites externas, y entre élites y grupos de interés. En ese escenario, los intentos de aplicar las TIC en distintos ámbitos de las democracias se han ido sucediendo. Esas iniciativas se han concentrado en temas como los de mejora del funcionamiento interno de los parlamentos o de los ejecutivos y de las administraciones, o en la mejora de la información de la actividad parlamentaria y gubernamental hacia la ciudadanía, o en la mejora y ampliación de las posibilidades de interacción entre los parlamentos y los gobiernos con los ciudadanos. En Europa, los ejemplos son significativos, tanto en cada país como en las propias instituciones de la Unión Europea (Lusoli, Ward y Gibson, 2006; Coleman, 2004 y 2009; Lusoli, 2006).

En la relación entre partidos y electores, también se han ido poniendo en práctica numerosas iniciativas de utilización de Internet encaminadas a mejorar los canales de información con los militantes y de incrementar el contacto y la adhesión con los simpatizantes y votantes. Al margen de la simple emisión de boletines electrónicos, de mensajes o de canales oficiales en Facebook o Twitter, se han ido produciendo experiencias en los sistemas de selección de candidatos, de debate sobre alternativas de programa, o “advocacy on line”, con presencia de grupos o personas que expresan sus intereses a través de la red (Anstead y Chadwick, 2009). En general, puede afirmarse que los partidos e instituciones que se han iniciado en el uso de las TIC lo han hecho mayoritariamente desde la lógica instrumental o de “martillo” antes mencionada, y sin una estrategia demasiado predeterminada. Se ha incorporado Internet y se ha aplicado a un modelo predefinido de relación ciudadanía e instituciones políticas, sin cuestionar las jerarquías, roles o fuentes de poder entre ellas. En general, el sentido de la información es unidireccional, e incluso cuando existe la posibilidad de la bidireccionalidad, el control del medio y la decisión sobre la oportunidad o no de tener en cuenta las opiniones ajenas recaen sobre el aparato del partido o la dirección de la institución.

Una vez más, nos interesa poner de relieve que conviene ir más allá de la utilización (como *gadget*) de las TIC en los sistemas democráticos, y antes de especular acerca de en qué aspecto procedimental, electoral, parlamentario o de control podremos usar esas nuevas tecnologías, pensar al servicio de qué concepción de la democracia las ponemos (Subirats, 2002). No ha habido hasta ahora, al menos que conozcamos, voluntad de experimentar formas de relación entre élites políticas y ciudadanía que supongan alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales². Ante problemas de tanto calado como el de la desafección política, la pérdida de fuerza de la participación convencional, o la deslegitimación creciente de las instituciones públicas, no parece que limitar el potencial democrático de Internet a la mera interfaz comunicativa pueda contribuir demasiado a mejorar y a refundar sobre nuevas bases la democracia. Ello podría explicar el limitado éxito que, de hecho, ha tenido la estrategia elitista-democrática seguida en el uso de Internet, en términos de respuesta por parte de la ciudadanía. A pesar de los considerables recursos que se han invertido en su puesta en funcionamiento (Foteinou, 2011).

Si nos centramos en la esfera de las políticas públicas, el cambio de época obliga a replantear de arriba abajo el esquema y las formas que se habían ido asentando para explicar los procesos de formulación, elaboración, decisión e implementación de políticas (Fuster Morell y Subirats, 2012; Subirats ...[et al], 2007). Las lógicas en que se movían los esquemas analíticos partían de la hipótesis de escenarios de debate, conflicto y negociación presididos, por un lado, por la presencia de actores que eran capaces de canalizar, organizar y representar intereses; y por el otro lado, por la presencia de actores institucionales que basaban su legitimidad en su capacidad de representar los intereses generales, a partir de elecciones realizadas periódicamente que permitían renovar esa legitimidad. Los actores disponían de recursos distintos según su peculiar caracterización y posición, y todos ellos interactuaban para conseguir influir en la configuración de la agenda, en la definición de problemas, en su capacidad para presentar alternativas, para influir en la decisión (en manos de las instituciones), y para determinar en un sentido o en otro la implementación de esa decisión y su posterior evaluación.

Acostumbrábamos a decir que cada política generaba lo que denominábamos su propio espacio, en el que interactuaban los distintos actores. La estructuración de ese espacio no es neutra, ya que produce efectos tanto en el comportamiento de los diferentes actores como en las modalidades de acción elegidas en el momento de la intervención pública (Lowi, 1972). Se considera que son los actores institucionales los que representan la “cosa pública”, pero, como sabemos, ello no impide la presencia e intervención de otros actores que reivindiquen asimismo la representación de intereses generales. De hecho, el principio del Estado de derecho, así como la propia concepción democrática, exigen la participación de los actores privados cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver. De esta manera, el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas.

Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una especie de red o entramado de interacciones, que opera a distintos niveles. Ese núcleo de actores tiene un gran interés en no perder su posición y, por tanto, pretende controlar, incluso limitar, el acceso a ese espacio de nuevos actores. Y así, al mismo tiempo que luchan para hacer valer sus propios intereses o ideas, buscan también el diferenciarse de los individuos y grupos que operan en el exterior de ese espacio. No es inusual que los actores del espacio de una política pública determinada acaben desarrollando, por ejemplo, un lenguaje propio coherente con “su” política, controlando los circuitos de información o intentando evitar una “politización” (entendida como ampliación y grado de apertura) de esa política que podría conllevar el riesgo de sobrepoblar “su” espacio, cambiando así las relaciones y los equilibrios de poder (Stone, 1988).

Pues bien, la difusión y generalización de las TIC y su creciente integración en la cotidianidad,

modifica notablemente, abriéndolo, ese escenario. Las posibilidades de acción directa, de movilización *on line*, de producción de contenidos, de búsqueda de información a escala internacional, de influencia en la propia producción de noticias, hace menos necesaria la articulación en entidades, asociaciones o grupos para poder actuar en los procesos vinculados a las políticas públicas. Se multiplican los actores potenciales, se diversifican sus intereses y se redistribuyen sus recursos. Intervienen actores que basan su presencia más en la existencia de relaciones con otros intervinientes, que propiamente en la defensa de intereses específicos, lo cual resulta toda una novedad en los procesos de *policy-making*. Las fronteras que antes servían para delimitar ese espacio se convierten en mucho menos significativas. Todo ello no implica que los actores tradicionales desaparezcan, ni tampoco que ese conjunto de cambios tienda forzosamente a equilibrar los recursos disponibles por parte de los actores, ni mucho menos a democratizar los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas. Pero lo innegable es que estamos en un nuevo escenario, en el que las cosas no funcionan como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos, se ha reducido o, al menos, se ha vuelto más impredecible.

Podemos referirnos a experiencias que entendemos como significativas, en las idas y venidas que ha sufrido la normativa que pretendía regular las descargas y los canales para compartir archivos de todo tipo en la Internet. Nos referimos al debate sobre lo que comúnmente se ha denominado la “Ley Sinde” (en alusión a la ministra de cultura de España del Gobierno de Zapatero, González Sinde, que la impulsó). Por el lado favorable a que se aprobara la legislación mencionada tendríamos a los actores que habían ido conformando el núcleo duro del “policy network” que tradicionalmente se había ocupado de la problemática relativa a la propiedad intelectual, derechos de autor y empresas de distribución de contenidos culturales. En el otro lado, es decir, entre quienes se oponían a que se legislara sobre el tema en un sentido restrictivo a las lógicas de compartir archivos, no resulta fácil identificar actores significativos, si por tales entendemos entidades, grupos, empresas o colectivos organizados, con razón social y con liderazgos o representantes acreditados. Más bien deberíamos hablar de un conglomerado de usuarios de Internet, articulados de manera informal en torno a ciertos nodos o personas que servían de referencia, junto con una fuerte capacidad de movilización en la red, con pequeñas demostraciones presenciales en ciertos momentos (premios de cine Goya, acciones anti Sociedad General de Actores y Editores-SGAE, etc.).

Desde la perspectiva que podríamos denominar como clásica en el estudio de los procesos de elaboración de políticas públicas, un análisis de los recursos de los actores, de su capacidad de organización, de sus vínculos con las instituciones susceptibles de legislar al respecto, etc., nos hubiera llevado a la conclusión que todo estaba a favor de los partidarios de la aprobación de la normativa. El conglomerado de personas y colectivos, sin vínculos formales, sin una estructura de intereses clara, fácilmente hubiera sido visto como muy vulnerable y precario en su labor de oposición a la nueva regulación. Difícilmente se le podría considerar como un actor o una suma de actores, si le analizamos con las claves que la teoría al respecto ha ido configurando. Sin embargo, la realidad ha sido muy distinta (Salcedo, 2012). Podríamos decir que, en ese caso, tenemos una prueba del paso de la “acción colectiva” a la “acción conectiva” (Bennett y Segerberg, 2011) a través de la cual se ha bombardeado con mensajes a decisores políticos, parlamentarios y medios de comunicación convencionales, con acciones virales que han ido convirtiendo repetidamente en inviable una decisión que, en un contexto sin los recursos que brinda Internet, no hubiera tenido problema alguno en ser aprobada. Y si bien al final se ha aprobado por parte del Gobierno de Rajoy el reglamento de aplicación de la Ley Sinde, se ha hecho de manera notablemente distinta a como estaba planeado por parte del núcleo de actores que lo impulsaron y con muchas dudas sobre la real capacidad de ser implementada. Ejemplos similares los tenemos en boicots a programas de televisión realizados desde Internet, o en los casos, sin duda muy relevantes, de los nuevos movimientos en los países del Norte de África, España (15M), Israel o Estados Unidos (Occupy Wall Street), los estudiantes chilenos, “Yo soy 132” (México), y sus repercusiones en la agenda política y en la agenda de las políticas públicas.

Como decíamos, la red altera la distribución de costes para la acción colectiva y la distribución de recursos entre actores y, en consecuencia, las capacidades de incidencia en las políticas públicas. La ciudadanía cuenta con más recursos cognitivos (acceso a conocimiento en red), menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, capacidad de comunicación, decisión-liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación), así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse. Esto favorece, por un lado, lógicas organizativas menos rígidas, centralizadas y jerárquicas de la acción colectiva, alterando la organización del *claim making*, y como muestra el caso de la oposición a la Ley Sinde, ganando capacidad de impacto en la conformación de la agenda pública, y, en consecuencia, de la agenda de los poderes públicos. Cuentan menos los intereses y su nivel de formalización organizativa, y más la capacidad de establecer momentos relacionales potentes que marquen la agenda e influyan en las instituciones y sus actores.

Estaríamos pues ante una fuerte alteración en lo que sería el mapa de actores y de sus recursos en el proceso de las políticas públicas en sus diversas fases. Lo cual resulta muy significativo, ya que todo el proceso está absolutamente condicionado por la interacción entre actores. De hecho, como ya estudió Lowi (1972) y hemos mencionado anteriormente, era precisamente la distinta configuración de alianzas y conflictos entre actores lo que caracterizaba y diferenciaba a unas políticas públicas de otras, y lo que hacía suponer niveles más o menos previsibles de influencia de las líneas de fuerza ideológica en cada espacio de política (distributivas, redistributivas, regulatorias, etc.). La gran fluidez del escenario de las políticas hoy, debido a la apertura de los espacios propios de cada política, la influencia de distintas esferas o niveles de gobierno y las fertilizaciones y contaminaciones cruzadas entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet, creando ecosistemas informacionales en red, convierten los procesos de conformación de las políticas en mucho más complejos e impredecibles. No es extraño que la sensación general es que ha aumentado la incertidumbre, y ello genera una mucha mayor complejidad tanto sobre los diagnósticos como en relación con las alternativas y su viabilidad técnica y social (Subirats, 2011).

No pretendemos ni podemos, en el marco de este artículo, ir repasando, punto por punto, el nivel de impacto de Internet sobre el esquema tradicional de fases de una política pública. Pero partiendo de la hipótesis que los efectos son profundos y significativos en todas y cada una de esas fases, sí quisiéramos destacar algunos aspectos. Uno de ellos, quizás de los más significativos, es el que tiene que ver con la definición del problema y la incorporación a la agenda pública (Kingdon, 1984).

Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo. En este sentido, la definición de un problema público es esencialmente política. Se trataría, por así decirlo, de la conversión de una “demanda social” en “necesidad pública”, catalogada como tal. En todo ese proceso, los actores (promotores, actores institucionales, emprendedores políticos, etc.) jugaban un papel esencial. Y, en ciertos casos, algunos de esos actores no solo demostraban su fuerza logrando impulsar ciertos temas, sino también bloqueando que otras “issues” llegaran a formar parte de las “preocupaciones sociales”. También se han analizado los factores individuales, las convenciones y las normas colectivas que favorecen o, por el contrario, frenan la toma de conciencia de que una situación problemática surgida en la esfera privada pueda llegar a ser considerada como significativa en un ámbito social más amplio y, en consecuencia, definirse como un problema social y no estrictamente privado. En ese contexto de *agenda building*, se ha venido considerando que el debate sobre definición de problema e inclusión en la agenda se articulaba esencialmente en torno a los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos institucionales de toma de decisiones.

En efecto, temas como la intensidad del problema (el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo), el perímetro o la audiencia del

problema (es decir, el alcance de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo), la novedad del problema (es decir, su no cronicidad o su no reiteración), o la urgencia del problema (que habitualmente facilita la apertura de una “ventana de oportunidad”) se han considerado extremadamente relevantes a la hora de evaluar las probabilidades de que un tema o conflicto social pudiera acabar incorporándose a la agenda pública y acabara desencadenando una política pública. Pues bien, la presencia de Internet tiende a alterar de nuevo, de manera muy profunda, este escenario que habíamos ido considerando como aplicable de manera genérica al *policy-making*.

De hecho, en cada país podríamos encontrar momentos y situaciones en los que las dinámicas en la red han generado comportamientos y conductas de las instituciones, partidos y medios de comunicación convencionales que no serían explicables sin la movilización, difusión y popularización en Internet de contenidos y formatos. Hemos de reconocer que aún nos faltan instrumentos analíticos suficientemente afinados para seguir estos procesos y poder aprovecharlos desde la perspectiva de la investigación en ciencias sociales. Al no existir espacios claros de intermediación, al margen del propio Internet, la interacción se produce de manera aparentemente caótica y agregada, con flujos poco predecibles y con capacidades de impacto que no pueden, como antes, relacionarse con la fuerza del actor o emisor de la demanda, sino con su grado o capacidad para conseguir distribuir el mensaje, presentarlo con el formato adecuado, y conseguir así alianzas que vayan mucho más allá de su “habitat” ordinario. Obviamente, la gran pluralidad de intervinientes (dada la dimensión potencialmente universal del perímetro implicado) hace que la importancia que se dé a un problema pueda ser mucha o poca, con notables dosis de aleatoriedad. La tendencia a convertir en “nuevos” ciertos temas de largo recorrido, es también visible, dada la novedad del propio medio en que circula la información y el hecho que el grado de *expertise* sobre cualquier asunto puede ser de lo más variado imaginable. Algunas investigaciones se han llevado ya a cabo y pueden ser útiles en el futuro desde el punto de vista metodológico (Salcedo, 2012; Fuster Morell, 2010).

Como hemos ya avanzado, nos parece evidente que ello se debe esencialmente al gran cambio que implica Internet en el acceso a recursos basados en el conocimiento y en los recursos que podríamos denominar relacionales (Subirats ...[et al], 2007). Sabemos que el conocimiento es uno de los elementos o recursos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Se trataba, hasta hace relativamente poco, de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Nos referimos a los recursos cognitivos, es decir al grado de conocimiento que se puede tener en relación con elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver. Se trata, por tanto, de una especie de “materia prima” de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los niveles (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos). Hasta hace unos años se consideraba que el recurso conocimiento implicaba altos costes de producción y mantenimiento, resultaba muy costoso y, por tanto, escaso y difícil de utilizar por parte de algunos actores. En efecto, se consideraba que la producción, reproducción y difusión de este recurso requería la existencia de sistemas de información cada vez más sofisticados, y una importante calificación específica de los usuarios. No era (ni es) inusual el hecho de que cada actor protegiera su información, para así conseguir más capacidad de influencia sobre el proceso de la política. Por otro lado, tradicionalmente, la producción y, sobre todo, el tratamiento y la difusión de los datos estadísticos de las políticas públicas eran competencia de servicios especializados, generalmente de carácter público (Surel, 2000). Hoy día, este aspecto es probablemente el que más ha cambiado gracias a Internet y su gran fuerza como plataforma de generación de conocimiento compartido y distribuido. Crece sin parar la presencia de datos e informaciones en la red, no siempre del todo fiables, pero constantemente depurándose y mejorando. Y ello conlleva una evidente democratización de los recursos cognitivos, y una capacidad de conexión global al conocimiento que estaba al alcance de poquísimos hasta hace solo cuatro o cinco años.

Argumentaciones similares podríamos hacer en relación con el recurso “tiempo”, o con los recursos organizativos o de interacción, que habían ido determinando también las potencialidades de acción de los diversos actores en los procesos de *policy-making*. También en esos casos Internet modifica el cuadro de recursos a disposición de los actores, ampliando el campo y generando mayor imprevisibilidad. La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones, su plasticidad y su horizontalidad permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mucho menos arduos y complejos que antes. El “hardware” de las administraciones públicas, sus edificios, sus cuerpos de funcionarios, sus potentes equipos de expertos, sus datos, o estructuras y equipos parecidos de actores privados clave, deben interactuar y entrar en conflicto (o colaborar) con un conglomerado de personas, grupos y colectivos que actúan a menudo sin estructura precisa y localizable, sin “hardware”, sin portavoces claros, pero con una capacidad innegable de presencia en el ágora colectiva y, por tanto, en la propia configuración de las políticas. Los poderes públicos y sus administraciones públicas deberán repensar procesos y dinámicas para afrontar las interacciones en ese nuevo escenario, dilucidando además si las nuevas dinámicas son vistas no solo como un problema (en el sentido de obligar a modificar estructuras y lógicas de poder), sino también como una oportunidad para conseguir nuevos espacios de intermediación y de legitimación, con otras alianzas y coaliciones.

Esta mayor capacidad de agregación de intereses comunes en red ha permitido a los nuevos actores, o a aquellos ya presentes pero que mejor han sabido adaptarse al escenario digital, el no depender obligatoriamente de los intermediarios o actores tradicionales que venían representando los intereses sociales (sindicatos, partidos políticos, ONG, etc.). Ello les ha permitido asegurar su presencia directa en los debates de conformación de la agenda pública y disponer de capacidad de incidencia en el *policy-making* sin tener que “pagar” su cuota de legitimación o de clientelismo a esos actores e intermediarios tradicionales. La mayor facilidad que ofrece la red para agregar intereses comunes o multiplicar relaciones, así como la capacidad de difundir mensajes viralmente por la red, ha permitido, por un lado, no depender de los filtros de los medios de comunicación de masas, pero manteniendo la capacidad de acceso directo al debate público. Por otra parte, este acceso directo al debate público ha generado y ha abierto nuevas vías de entrada a la agenda de los medios de comunicación de masas y su significativa audiencia.

De esta manera, sin depender de los *gatekeepers* tradicionales, como son las grandes organizaciones de representación o medios de comunicación de masas, la red ha creado nuevos circuitos de participación en el debate público y de incidencia en las políticas públicas. Todo ello debería obligar a poderes y administraciones públicas a renovar-ampliar los espacios de intermediación que se habían ido consolidando con un grupo más o menos permanente de actores en cada área o política sectorial (*policy network*). No va a resultar fácil el mantener el esquema tradicional de formación de políticas, basado en los *insiders*, cuando cada vez hay más *outsiders* que usan métodos no tradicionales para acceder a la arena en la que se debate la política, y cuando además esos nuevos interlocutores pueden prescindir de los intermediarios de siempre para conseguir tener influencia y condicionar los procesos de formación y elaboración de políticas.

En el fondo, lo que resulta relevante y que transforma de arriba abajo todo el proceso de formación, elaboración, decisión, implementación y evaluación de políticas públicas, es el surgimiento de nuevos actores, que incorporan estructuras de relaciones inéditas, con recursos usados de manera más directa y ágil, y que acaban siendo capaces de influir directamente en ese proceso. Esos nuevos actores actúan de forma distinta a los usuales, hasta el punto que resulta complicado atribuirles la misma característica de actores (al no disponer de estructura organizativa propia, ni mantener permanentemente un proceso de interacción, y estar más basada su acción en la relación que en el interés compartido). Estamos hablando de *momentos* de agregación colectiva en red, sin interlocutores estables y claramente definidos. Su fuerza no está en la cantidad de gente que puedan “representar”, sino en su capacidad de “interconectar” y aglutinar la opinión pública en Internet, acrecentando la

presión ciudadana (en Internet y más allá de Internet). Estas formas que Internet permite, a las que algunos denominan como de “enjambre”, crean vínculos con y entre la ciudadanía, aportando, en los casos en que su carácter masivo lo permita, reputación, y credibilidad a demandas y reclamaciones específicas. Como ya hemos mencionado, sus lógicas de comunicación y articulación tienden a ser más horizontales, y sus formas de movilización menos previsibles, más cambiantes.

Los poderes y administraciones públicas, que han tenido y tienen en la lógica jerárquica y en la distribución competencial sus puntos de identidad esenciales, deberán ser capaces de adaptar su rol en esos nuevos escenarios. De hecho, y sin que podamos relacionarlo directamente con el impacto de Internet y las TIC, pero sí con una mayor complejidad y diversificación social, así como con una pérdida de relieve de la lógica de *command and control*, las administraciones públicas han ido usando cada vez más instrumentos de carácter contractual. Y lo han hecho tanto en el interior de una administración como entre administraciones, o entre estas y entes u organismos con entidad jurídica propia (Chevallier, 2005). La lógica contractual parte de una mayor interdependencia entre los signatarios y de un mayor equilibrio entre las partes, que acuerdan voluntariamente concertar sus acciones. Esa lógica se acerca a la que algunos autores consideran propia de la gestión de redes, donde horizontalidad, interdependencia y renuncia a la visión jerárquica parecen esenciales (Agranoff y MacGuire, 2001).

De alguna manera, lo que está ocurriendo, aun de manera fragmentaria y poco clara, es el paso de un escenario en el que las políticas públicas estaban pensadas y formuladas en clave universalista y que buscaban representar los intereses generales desde el consenso de los grupos y actores más representativos en los procesos de intermediación, a un nuevo marco en el que aumenta muy notablemente la diversificación social, en el que la calidad en los servicios públicos derivados de las políticas se fundamentan en su capacidad de personalización, y en el que se han multiplicado las posibilidades de intervención y de acción de cada individuo en los procesos de demanda, formación y elaboración de las políticas públicas.

Sin duda, todo ello puede acabar generando una mucha mayor complejidad e incertidumbre sobre los procesos decisionales en cada política pública afectada, pero puede también ser visto (dada la naturaleza estructural y no pasajera del cambio) como una oportunidad para aprovechar ese potencial de conocimiento compartido y distribuido con el fin de mejorar las políticas y buscar nuevas soluciones a problemas enquistados y bloqueados en los escenarios tradicionales. La visión elitista y cerrada de las arenas decisionales, como los escenarios en los que mejor se negociaba y más fácilmente se accedía al conocimiento preciso que transportaban los actores, puede resultar ahora absolutamente improcedente, no solo desde el punto de vista táctico (no conseguir decidir e implementar), sino también desde el punto de vista estratégico (contar con el mejor caudal de conocimiento y de implicación), al margen de que se vea incrementada la pérdida de legitimidad, dadas las mayores expectativas de apertura y transparencia presentes en la sociedad.

3. Explorando otros caminos

Hemos querido aquí presentar, al tiempo que mostrar, los límites de lo que entendemos son las perspectivas dominantes sobre el potencial de uso de Internet que predominan actualmente en la política institucional y en la gestión pública. Posteriormente, hemos pasado a exponer la serie de cambios y posibilidades que entendemos ofrece Internet y que afecta tanto a la política en general, como al proceso de formación y elaboración de las políticas públicas. Nuestra intención ha sido el tratar de ir más allá de la visión utilitaria (“martillo”) sobre Internet, que entendemos predomina en la política actual, y tratar de abrir la puerta a otras alternativas distintas a la actual relación entre instituciones políticas y ciudadanía. En el fondo, lo que está en juego es la pregunta de siempre en toda democracia: ¿cómo y de qué manera han de actuar los poderes públicos, como instancias democráticas y representativas, en la resolución de problemas colectivos?

Como es bien sabido, las políticas públicas surgen como respuestas institucionales a conflictos,

casi siempre de carácter distributivo o redistributivo, que no encuentran adecuada solución en la interacción social. Ello conlleva mecanismos regulativos o intervencionistas, que tratan de responder a esos conflictos a fin de resolverlos o, al menos, reconducirlos y mitigarlos. En los nuevos escenarios de la globalización, en los que esta contribución está inmersa, los Estados encuentran crecientes dificultades para mantener sus posiciones de intervención, significativamente basadas en políticas fiscales que son más difíciles de implementar dadas las condiciones de extrema movilidad y de facilidad de deslocalización de empresas y recursos financieros.

Un aspecto que nos parece de gran significación política en este contexto, es en qué medida Internet ha reforzado el papel de la sociedad civil (aumentando las oportunidades pero también los niveles y formas de compromiso cívico), al tiempo que la ha fortalecido (al favorecer una mayor capacidad de autoorganización e incrementar su efectividad). Todo ello implica un cambio en el rol de la sociedad civil, pasando de una base más centrada en el opinar/deliberar a una más propicia y encaminada al hacer/implementar. Internet puede favorecer una mayor cooperación social en la resolución de problemas o necesidades comunes, sin que sea tan necesario contar con intermediaciones institucionales consideradas hasta ahora como imprescindibles. Lo que, de irse confirmando ese proceso, conllevaría una menor centralidad institucional en los procesos de *policy-making*.

Podría, pues, irse generando un nuevo esquema de articulación de la esfera de lo común, tanto respecto a aquello considerado como tal en el conjunto de la sociedad y sus instituciones (los temas considerados prioritarios o significativos por el conjunto amplio de la ciudadanía), como respecto al común particular (el específico de cada actor o grupo de actores), y por lo tanto en las formas de agregación de grupos de ciudadanos alrededor de intereses compartidos que contribuyen a la resolución de problemas considerados como comunes. Así, la esfera social reforzaría su papel como espacio de gestión y producción de recursos públicos (es decir, colectivos, comunes) frente al clásico dilema de Estado o mercado. Cambios que, al fin y al cabo, sugieren formas de democracia “implementativa” (mezclando esferas económicas, sociales y políticas), más allá del debate estrictamente centrado en el carácter representativo-participativo de la democracia.

Lo que está en juego no es solo el repensar en qué medida Internet pueda afectar las instituciones políticas y la ciudadanía, sino que la profundidad de los cambios que genera y generará Internet podrían llevar a cuestionarnos la posición, los roles y la modalidad de intermediación y de interacción que han venido caracterizando a las instituciones políticas. En ese contexto, las TIC permiten la ampliación del espacio público, entendido no como una esfera propia de las instituciones representativas, sino como un marco de respuesta colectiva a problemas comunes. Los Estados, en su formato actual, pueden ir perdiendo centralidad y eficacia como espacio de toma de decisiones y punto de delegación para la implementación de la agenda pública, frente a un aumento de la participación cívica en la resolución de problemas comunes y en la provisión de servicios y bienes públicos. En otras palabras, una sociedad civil más activa y autónoma que asume responsabilidades sobre la resolución pública de los problemas comunes. Ello podría conllevar un notable cambio en las tradicionales posiciones jerárquicas del Estado, que pasaría a tener roles más complementarios, de habilitación y de garantía, más que de decisor único y ejecutor privilegiado.

En definitiva, ello apunta hacia la apertura de nuevos formatos de provisión pública, de naturaleza bien distinta de los que se planteaban desde el *New Public Management*. A la vista del conjunto de cambios aquí simplemente esquematizados y puestos de relieve, entendemos que se están abriendo posibilidades de repensar el papel y la posición de las instituciones públicas como epicentros de las políticas. Todo apunta al surgimiento de nuevas institucionalidades, que den cabida a las iniciativas e implicaciones de la esfera civil en la resolución de problemas comunes, en la gestión de bienes comunes, en la capacidad de cubrir necesidades comunes. Como ha afirmado el antropólogo Escobar (2010: 185-186), “el ciberespacio puede ser visto como la posibilidad [...] de un espacio de conocimiento, un espacio de inteligencia colectiva, [...] un espacio significativo para la interacción sujeto-sujeto (individual y colectivamente), para la negociación de visiones y significados. El sistema

resultante de inteligencia en red puede tener un gran potencial cultural, social y político”. Esto implica construir capacidad de gobierno colectivo sobre la lógica de inteligencias distribuidas de abajo hacia arriba (ni centralizadas, ni descentralizadas, sino en red), en contraposición a las formas unificadas y jerárquicas (típicas de la estructura institucional-administrativa tradicional), de arriba hacia abajo.

En estas reflexiones, y dado el alto grado de incertidumbre presente, nos preguntamos cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad moviediza. La política, en su capacidad de gestionar de manera pacífica y consensuada la toma de decisiones que afectan a una comunidad, padece de manera directa ese conjunto de problemas y de cambios. Y lógicamente también las políticas públicas y su administración y gestión. Lo que proponemos es afrontar los problemas, examinar e integrar su complejidad en las distintas formas de ver política, políticas y administraciones públicas, para desde esa reconsideración de los temas y desde esa aceptación de la complejidad (no como obstáculo sino como condición), poder repensar la política y las políticas de respuesta. Proponemos un cambio profundo en la concepción de la democracia y la forma de conceptualizar e implementar sus políticas, vinculándolas a las dinámicas económicas, ambientales y sociales, incorporando las potencialidades del nuevo escenario que genera Internet, e incluyendo a la ciudadanía de manera directa, comunitaria y autónoma a la tarea de organizar las nuevas coordenadas vitales.

Notas

¹ Ver el Informe de AEVAL en España, del año 2011, sobre la percepción de los españoles en relación con la Administración, y concretamente lo referente al uso muy limitado de las TIC por parte de los ciudadanos (http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe_Percepcion_2011.pdf).

² Acaba de iniciarse una experiencia interesante en el estado de Rio Grande do Sul, bajo la dirección de su gobernador y ex alcalde de Porto Alegre, Tarso Genro, que parece querer explorar nuevas vías de democracia en la era digital, aunque es aún pronto para realizar un balance (<http://gabinetedigital.rs.gov.br/>).

Bibliografía

- Agranoff, R. y McGuire, M. (2001), “Big Questions in Public Network Management Research”, en *Journal of Public Management Research and Theory*, Vol. 11 N° 3, pp. 295-326.
- Anstead, N. y Chadwick, A. (2009), “Parties, Election, Campaigning, and the Internet: Toward a Comparative Institutional Approach”, en *The Handbook of Internet Politics*, A. Chadwick y P. Howard (eds.), London, Routledge.
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Bauman, Z. (2012), “Times of Interregnum”, en *Ethics and Global Politics*, Vol. 5 N° 1, pp. 49-56.
- Benkler, Y. (2006), *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Market and Freedom*, New Haven, Yale University Press.
- Bennett, W. L. y Segerberg, A. (2011), “The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics”, paper presented at the Information, Communication and Society, Oxford Internet Institute Symposium: A Decade in Internet Time, Oxford University, September 21-24.
- Bimber, B. (1999), “The Internet and Citizen Communication with Government: the Medium Matter?”, en *Political Communication*, Vol. 16 N° 4, pp. 409-428.
- Chadwick, A. (2006), *Internet Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Chadwick, A. y Howard, P. (eds.) (2009), *The Handbook of Internet Politics*, London, Routledge.
- Chadwick, A. y May, C. (2003), “Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: „e-Government” in the United States, Britain, and the European Union”, en *Governance*, Vol. 16 N° 2, pp. 271-300.
- Chen, M. ...[et al] (2007), *Digital Government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, New York, Springer (Integrated Series in Information Systems).

- Chevallier, J. (2005), "Loi et contrat dans l'action publique", Paris, Conseil Constitutionnel (Cahiers du Conseil Constitutionnel; N° 17).
- Coleman, S. (2004), "Connecting Parliament to the Public Via the Internet", en *Information, Communication and Society*, Vol. 7 N° 1, pp. 1-22.
- _____ (2009), "Making Parliamentary Democracy Visible: Speaking to, with, and for the Public in the Age of Interactive Technology", en *The Handbook of Internet Politics*, A. Chadwick y P. Howard (eds.), London, Routledge.
- Crouch, C. (2004), *Post-Democracy*, London, Polity.
- Escobar, A. (2010), *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global; Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Foteinou, G. (2011), "Institutional Trust and e-Government Adoption in the EU: a Cross-National Analysis", paper presented at the 7th International Conference on Internet, Law and Politics: Net Neutrality and other Challenges for the Future of the Internet, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, July 11-12, <http://edcp.uoc.edu/symposia/idp2011/proceedings/>.
- Fuster Morell, M. (2010), Governance on Line Creation Communities: Provision of Infrastructure for the Building of Digital Commons, San Domenico di Fiesole, European University Institute. Ph. D. Dissertation, September, mimeo.
- Fuster Morell, M. y Subirats, J. (2012), *Més enllà d'Internet com a eina "martell" - eina de la vella política: Cap un nou Policy Making? Els casos del Moviment de Cultura Lliure i pel Procomú Digital i el 15M a Catalunya*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, Institute de Govern i Polítiques Públiques; Escola d'Administració Pública de Catalunya (Research Report).
- Gronlund, A. (ed.) (2002), *Electronic Government: Design, Applications and Management*, London, Idea Group Publishers.
- Hindman, M. (2009), *The Mith of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Howlett, M. y Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press.
- Jellinek, G. (1978), *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agenda, Alternatives, and Public Policy*, New York, Longman.
- Layne, K. y Lee, J. (2001), "Developing Fully Functional E-Government: a Four Stage Model", en *Government Information Quarterly*, Vol. 18 N° 2, pp. 128-136.
- Lowi, T. (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", en *Public Administration Review*, Vol. 32 N° 4, pp. 298-310.
- Lusoli, W. (2006), "The Internet and the European Parliament Elections: Theoretical Perspectives, Empirical Investigations and Proposals for Research", en *Information Polity*, Vol. 10 Nos. 3-4, pp. 153-163.
- Lusoli, W.; Ward, S.; y Gibson, R. (2006), "(Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet", en *Parliamentary Affairs*, Vol. 59 N° 1, pp. 24-42.
- Margetts, H. (2009), "Public Management Change and E-Government: the Emergence of Digital-Era Governance", en *The Handbook of Internet Politics*, A. Chadwick y P. Howard (eds.), London, Routledge.
- Poster, M. (2007), "Internet Piracy as Radical Democracy", en *Radical Democracy and the Internet: Interrogating Theory and Practice*, L. Dahlberg y E. Siapera (eds.), New York, Palgrave-Macmillan.
- Salcedo, J. L. (2012), La visibilidad mediática de actores políticos en la red: la política de gestión de contenidos digitales y la propiedad intelectual en España y el Reino Unido, Barcelona, Universidad Autònoma de Barcelona, mimeo. Tesis doctoral.
- Stone, D. (1988), *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, New York, Norton.

- Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2002), “The Dilemmas of an Inevitable Relationship: Democratic Innovation and the Information and Communication Technology”, en *Governing Telecommunications and the New Information Society in Europe*, J. Jordana (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- _____ (2011), *Otra sociedad: ¿otra política?*, Barcelona, Icaria.
- _____ ...[et al] (2007), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Sunstein, C. R. (2007), *Republic.com 2.0*, Princeton, Princeton University Press.
- Surel, Y. (2000), “The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 N° 4, pp. 495-512.
- Walzer, M. (2001), *Guerra, política y moral*, Barcelona, Paidós.
- Welch, E. W.; Hinnant, C.; y Jae Moon, M. (2005), “Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 N° 3, pp. 371-391.

Una propuesta de presupuesto de devengo para las administraciones públicas*

Josep Lluís Cortès y Caridad Martí

1. Introducción

En la actualidad, todos los países occidentales han ido implantando a lo largo de las dos últimas décadas el devengo como sistema de elaboración de sus estados financieros, manteniendo un presupuesto de derechos y obligaciones, al que habitualmente se hace referencia como presupuesto de caja, basado en la medición de flujos financieros. Un presupuesto de devengo es un sistema en el que las autorizaciones de gasto y las estimaciones de ingresos se miden utilizando la base contable de devengo.

Las experiencias internacionales de presupuesto de devengo son todavía escasas. Nueva Zelanda se convirtió a principios de los 90 en el primer país del mundo en adoptar el presupuesto y la contabilidad de devengo (Pallot, 2001). A finales de los 90, varios estados australianos y la administración federal australiana habían introducido un presupuesto de devengo y por *outputs* (Carlin y Guthrie, 2003). En Australia y Nueva Zelanda, la implantación del presupuesto por devengo estuvo vinculada a la introducción de mecanismos comerciales para la provisión de servicios públicos: competencia, creación de mercados internos y la separación de comprador-proveedor. En Reino Unido, la adopción del devengo tuvo lugar en el ejercicio 2001/2002, y el término utilizado para referirse al mismo es contabilidad y presupuesto de recursos, con el fin de indicar que consiste en la aplicación de la base de devengo a la contabilidad y al presupuesto, unido a un marco para analizar el gasto por fines y objetivos departamentales y que relaciona estos con los bienes y servicios producidos, así como con el impacto que producen (Likierman, 2003). En Suiza, la administración local y estatal tiene un modelo armonizado de contabilidad y presupuesto de devengo, y cuando se realizó su implantación en los 80, no solo se adoptó el devengo en la contabilidad, sino también en el presupuesto, sin que esto último supusiera algún tipo de controversia (Bergmann, 2012). De forma similar sucedió en la administración local de Suecia, donde la implantación del devengo tuvo lugar tanto en la contabilidad como en el presupuesto a mediados de los 80 (Brorström, 1998). Según la OCDE (2007), hay otros países (Canadá, Finlandia, Islandia e Italia) que utilizan la base contable de devengo modificado en sus presupuestos. En Austria se está llevando a cabo actualmente una reforma de su proceso presupuestario a nivel federal que incluye la implantación del presupuesto de devengo en 2013 (Meszarits y Seiwald, 2008). La mayoría de estas reformas han supuesto un paso más para el cambio de modelo de gestión pública tradicional a una gestión enfocada en los resultados.

Escasos estudios han dedicado atención a analizar los efectos de la aplicación de la base contable de devengo en el contenido y en el formato de los estados financieros utilizados para presentar los presupuestos públicos. Este artículo se plantea un doble objetivo. En primer lugar, revisar los sistemas presupuestarios de las administraciones públicas según la base contable con la que se elaboran actualmente. En segundo lugar, formular una propuesta de elaboración del presupuesto según la base contable de devengo. Esta propuesta de presupuesto de devengo va dirigida a cualquier entidad pública, ya sea a nivel central, regional o local de la administración.

A nivel macroeconómico y del conjunto del Estado, la adopción del presupuesto de devengo supone un nuevo marco de planificación, gestión y control del gasto público. Supone una nueva presentación de la información y el enfoque en nuevas medidas y magnitudes presupuestarias. Ello permite realizar un sólido análisis de la situación y las actuaciones que prevé efectuar un gobierno, permitiendo mejorar la toma de decisiones.

Recibido: 28-03-2012. Aceptado: 15-08-2012.

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

A nivel microeconómico o de cada organización, supone un cambio importante en la gestión de los departamentos y agencias públicas. Los presupuestos de gestión deberán incorporar información de los objetivos a conseguir y sus costes, y deberán adaptarse a criterios basados en el devengo y un enfoque de resultados.

Ambas bases, de caja y de devengo, son necesarias para tener una visión completa de la situación financiera de un gobierno (GAO, 2007). Por ello, nuestra propuesta de presupuesto de devengo no pretende sustituir la información presupuestaria de caja tradicional, sino que trata de ser complementaria, proporcionando información de los costes de los servicios públicos y contribuyendo a una adecuada gestión de los recursos.

Este documento está estructurado del siguiente modo. En el apartado que está a continuación se realiza un análisis comparativo de los sistemas presupuestarios públicos según la base contable con la que se elaboran. Seguidamente se presentan, primero, los argumentos que justifican la implantación de un presupuesto de devengo y, posteriormente, su importancia dentro de una gestión y presupuesto por resultados. En la sección quinta se desarrolla nuestra propuesta de presupuesto de devengo, y en la sección sexta se describe una hoja de ruta para la implantación de un presupuesto de devengo. La última sección recoge las conclusiones más importantes extraídas de este trabajo.

2. Sistemas presupuestarios según la base contable

Atendiendo a la base contable con la que se elaboran los presupuestos en las administraciones públicas, estos pueden clasificarse básicamente en tres tipos: presupuesto y liquidación presupuestaria según criterio de caja o cercano a la caja, también conocido a veces como de vencimiento; presupuesto y liquidación presupuestaria de obligaciones; y presupuesto y liquidación presupuestaria según devengo. Entre los dos extremos, de caja y devengo, puede haber opciones intermedias dependiendo del número de activos y pasivos que se reconozcan.

El presupuesto con base contable de caja registra los cobros y los pagos que se producirán en el ejercicio. El presupuesto de obligaciones reconoce aquellas transacciones cuyas obligaciones legales se reconocerán en un período, sin tener en cuenta ni cuándo se efectuará su cobro o su pago ni cuándo se consumirán o se recibirán los recursos. El presupuesto de devengo reconoce las transacciones en el período en el que se producirán la generación de los ingresos, el aumento de los pasivos de la entidad o el consumo de los recursos.

La Tabla 1 muestra las diferencias entre las tres bases contables aplicadas al presupuesto -caja, obligaciones y devengo- en el reconocimiento de dos transacciones: una operación de inversión consistente en la compra de un edificio, y otra operación dentro de las actividades de explotación de la entidad, como la compra de suministros. Como puede verse en la Tabla 1, según el presupuesto de devengo, la autorización presupuestaria mide el consumo de los recursos que se refleja en el estado de rendimiento financiero presupuestario, ya sea la depreciación en el caso del edificio, así como el consumo de suministros. Puesto que también se presentaría un estado presupuestario de flujos de efectivo, este incluiría los pagos de efectivo a realizar en el próximo ejercicio, tanto por la compra del edificio como por los suministros adquiridos. Y el presupuesto de inversiones, que formaría parte de un presupuesto de devengo, recogería como importe de la autorización presupuestaria el compromiso total adquirido. En un presupuesto de caja, las autorizaciones presupuestarias reconocen únicamente los pagos a realizar en el ejercicio por cada una de las operaciones. En un presupuesto de obligaciones, la autorización presupuestaria recogería el compromiso total adquirido en el ejercicio con la inversión en el edificio y con la compra de los suministros.

Tabla 1
Clasificación de Sistemas Presupuestarios según la base contable
Ejemplo de aplicación

Método	Tratamiento presupuestario de dos transacciones hipotéticas	
Transacciones hipotéticas	Compra de un edificio y primer año de uso - Coste adquisición del edificio: 10m €. - Pagos realizados en primer año: 5m €. - Gasto de depreciación anual: 1m €.	Compra de suministros - Compra de suministros: 3m €. - Pagos por suministros: 2m €. - Suministros consumidos: 1m €.
Presupuesto de Caja	Autorización presupuestaria: 5m €.	Autorización presupuestaria: 2m €.
Presupuesto de Obligaciones	Autorización presupuestaria: 10m €.	Autorización presupuestaria: 3m €.
Presupuesto de Devengo	- Autorización presupuestaria (estado presupuestario de rendimiento financiero): 1m €. - Autorización presupuestaria (necesidades de efectivo): 5m €. - Autorización presupuestaria (presupuesto de inversiones): 10m €.	- Autorización presupuestaria (estado presupuestario de rendimiento financiero): 1m €. - Autorización presupuestaria (necesidades de efectivo): 2m €.

Fuente: adaptado de GAO (2000).

Tanto un presupuesto de obligaciones como de devengo tienen una perspectiva de medio-largo plazo. Un presupuesto de caja tiene una visión únicamente del corto plazo, es decir, de los efectos sobre la tesorería que se van a producir en el próximo ejercicio. Un presupuesto de obligaciones reconoce la cuantía total del compromiso como consecuencia de los contratos adquiridos por la entidad en el ejercicio. En un presupuesto de devengo las operaciones se reconocen en el momento en que se producen, independientemente de cuándo se produzca el cobro o pago. Los ingresos que se reconocen son los producidos durante el ejercicio, y los gastos representan los bienes y servicios consumidos durante el mismo, los cuales incluyen la depreciación del inmovilizado y los aumentos de pasivo. Se reconocen en los estados financieros presupuestarios todos los elementos de activo y pasivo, así como los ingresos y gastos devengados durante el ejercicio. Un presupuesto de devengo proporciona información en los tres ámbitos donde la decisión tomada tiene influencia: en los flujos de efectivo, en la cuenta de resultados presupuestaria, y en el balance mostrando la situación financiera y patrimonial de la entidad, incluyendo las inversiones y el endeudamiento.

La elección de la base contable representa no solo un medio técnico de medición de los costes, sino que refleja elecciones fundamentales sobre los usos y funciones del presupuesto (GAO, 2000). Los sistemas presupuestarios de caja están asociados con el control de en qué se gasta (*inputs*) y con el control de legalidad. Sin embargo, resultan incompletos para la medición del rendimiento de las administraciones públicas en términos de bienes y servicios producidos (*outputs*) y de los impactos en la sociedad (*outcomes*), así como para la necesaria evaluación de las políticas públicas, puesto que se carece de información sobre los costes completos de los servicios públicos, y de los efectos de las decisiones a medio y largo plazo. Los sistemas presupuestarios con base contable de devengo pueden suplir estas carencias del sistema de caja y convertirse en una herramienta de gestión, asociada no solo con el control de *inputs* sino también de *outputs* y de *outcomes*.

3. Justificación: ¿por qué un presupuesto de devengo?

Nuestra propuesta de elaboración de un presupuesto según la base contable de devengo para las entidades públicas se justifica fundamentalmente por el hecho de que es un importante instrumento para conseguir las mejoras que se pretenden al implantar una gestión y presupuesto por resultados, y en los tres argumentos que pasamos a desarrollar a continuación: las limitaciones de información que

ofrece un presupuesto con base contable de caja; la necesidad de homogeneización de las cifras presupuestarias con la Contabilidad Nacional; y los problemas de los sistemas duales -que elaboran la contabilidad con la base de devengo y el presupuesto según una base contable distinta, que suele ser de caja-.

Limitaciones de un presupuesto de caja

El presupuesto de caja tradicional presenta limitaciones para cubrir las necesidades de información que existen actualmente en las administraciones públicas (Cortès, 2006). Aunque la contabilidad de caja tiene sus méritos, la contabilidad de devengo se implantó para mejorar el sistema de información financiera de las entidades públicas (Christiaens ...[et al], 2010: 539). La información con base contable de caja resulta insuficiente tanto para fines de rendición de cuentas y de transparencia, como para la toma de decisiones. Coincidimos con Ball (2012: 36) en cuanto a que la información financiera de alta calidad en los gobiernos significa adopción del devengo tanto en la contabilidad como en el presupuesto.

El estudio de Jagalla ...[et al] (2011) clasifica los beneficios más importantes de un sistema de presupuesto de devengo en los siguientes: mejor concienciación, información y gestión de los costes; mejor información para la toma de decisiones; mayor enfoque en los resultados; y adopción de procedimientos y pragmatismo empresariales. Por otro lado, la aplicación del presupuesto de devengo permite además realizar con base en el presupuesto una previsión del coste de los servicios públicos (Blöndal, 2004; Giosi ...[et al], 2010; Bergmann, 2012). La disponibilidad de información sobre los activos de una entidad puede asegurar que los gestores públicos sean conscientes de la necesidad de gestionar de forma competente los mismos (Pallot, 1994). Todo ello contribuye a una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los activos, a la mejora en la toma de decisiones con respecto a la adquisición de nuevas inversiones, su venta o retención, así como a los planes de conservación de los bienes existentes. La base contable de devengo genera la capacidad de que los gestores públicos sean responsables de tomar decisiones con una perspectiva de largo plazo (Warren y Barnes, 2003; Martí, 2006). En cuanto a la información de los pasivos de la entidad, supone la presentación de mayor información sobre las decisiones que requerirán desembolsos en el futuro (Clark-Lewis, 1996; Matheson, 2002). Así, se considerarían, entre otras, las provisiones y contingencias que comprometen pagos futuros como consecuencia de decisiones presentes. La base de devengo permite conocer de forma comprensible todos los gastos e ingresos, activos y pasivos, y las implicaciones tanto a corto, medio y largo plazo de las decisiones en la situación financiera de una entidad cuando se toman esas decisiones, y no cuando se realizan los pagos o los cobros.

De acuerdo con Bergmann (2012), en Suiza, la información de devengo es un requisito esencial para el cálculo de indicadores fiscales claves, como son la autofinanciación de las inversiones¹ y el patrimonio neto positivo. En este sentido, el documento del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB, 2011), *Información sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas de una entidad pública*, incluye como indicadores propuestos medidas según la base contable de devengo, tales como „deuda bruta total“, „deuda neta“, „patrimonio neto“, „patrimonio financiero neto“, „gap fiscal“, „gap presupuestario intertemporal“, „deuda neta sobre ingresos totales“ y „dependencia fiscal“.

A pesar de los méritos de la base de devengo, no se trata de sustituir completamente la información de caja, sino de complementarla. Tal como Jones y Lüder (2011) indican acerca de la adopción de un presupuesto de devengo y enfocado en los resultados (*outputs* o *outcomes*) en Alemania, no se trata de sustituir la contabilidad presupuestaria con base contable de caja, sino de complementarla con información de devengo para proporcionar datos de costes.

Como hemos indicado, los países que han implantado el presupuesto de devengo lo han hecho en el contexto de un conjunto de reformas en el sector público, principalmente orientadas al control de los *outcomes* y *outputs* y no tanto en el control de los *inputs* como se realizaba tradicionalmente (Blöndal,

2004; Scheers ...[et al], 2005). Según Shick (2007: 17), los gobiernos que han implantado el presupuesto por devengo en sus administraciones centrales presentan dos características: están considerados como los mejor gestionados del mundo y dan amplia discreción operativa a sus gestores públicos. En los sistemas comprador-proveedor que se han implantado en algunos sectores de Australia y Nueva Zelanda, las agencias de prestación del servicio reciben financiación con base en los resultados/bienes y servicios que prestan a los ciudadanos con cantidad, calidad y precios especificados en los acuerdos de rendimiento. El presupuesto de devengo debe posicionarse en el contexto de reformas en la gestión del sector público, puesto que se introdujo para complementar estos cambios y no solo como una mejora técnica (Kelly y Wanna, 2004; Cortès, 2005).

Homogeneización con la Contabilidad Nacional

Además de los sistemas de contabilidad pública de cada país, que tratan de proporcionar información a los usuarios externos de los informes financieros de propósito general, existen otros dos sistemas de información financiera que elaboran los gobiernos: el Sistema de Contabilidad Nacional (System of National Accounts, SNA 93; en Europa es el Sistema Europeo de Cuentas nacionales y regionales, SEC 95) y las Estadísticas Financieras Gubernamentales (GFS, por sus siglas en inglés) del FMI. En la Unión Monetaria Europea, los criterios del SEC 95 tienen especial importancia porque sirven de base para el cálculo de las cifras de déficit y deuda públicos de acuerdo con los criterios de convergencia y de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento. Para pasar de las magnitudes calculadas según la base de caja a las magnitudes según devengo de contabilidad nacional es necesario realizar una serie de ajustes que resultan complejos (Keuning y Van Tongeren, 2004). La utilización del devengo en los presupuestos no solo aportaría consistencia con el SNA 93, el SEC 95 y las GFS, sino que además simplificaría la realización de dichos ajustes.

En el *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) se formó un grupo de trabajo sobre armonización de la contabilidad pública denominado *Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting*, con el objetivo de establecer un proceso de convergencia entre los tres sistemas contables. El resultado fue la publicación de un documento titulado *Normas internacionales de contabilidad del sector público y bases estadísticas de información financiera: un análisis de diferencias y recomendaciones para la convergencia* (IPSASB, 2005). En este estudio se proponen modos para minimizar las diferencias innecesarias entre los tres marcos contables mencionados y se emiten recomendaciones para la actualización y revisión del sistema de contabilidad nacional.

Existen países que han unificado o tienen previsto unificar sus sistemas contables macroeconómicos y microeconómicos de las administraciones públicas. En Australia, la norma *Australian Accounting Standards Board 1049* (AASB, 2009), *Información financiera para el conjunto del gobierno y del sector gobierno general*, permite proporcionar información con objetivos tanto de gestión macroeconómica (*Australian Equivalents to International Financial Reporting Standards*) como de política fiscal (GFS). Según Barton (2009), la adopción de un único sistema contable en Australia, que se ha basado en el sistema GFS aunque con modificaciones, ha supuesto eliminar numerosas confusiones y duplicidades.

Problemas de los sistemas duales: contabilidad de devengo y presupuesto de caja

La utilización de diferentes bases contables para la contabilidad y el presupuesto aumenta la complejidad en la presentación de información y crea problemas de incentivos en la gestión (IFAC, 2000). El uso de sistemas duales requiere conciliaciones entre los dos sistemas (IFAC, 2003: 32). Bouckaert (2006) indicó la importancia de que el presupuesto, la contabilidad y los sistemas y prácticas de auditoría formen parte de un proceso de reforma coherente. De acuerdo con Chan (2001: 87), armonizar las normas presupuestarias y contables es esencial para la credibilidad de la información financiera de las administraciones públicas. Numerosos autores, tanto del ámbito académico como profesional (Mellor, 1996; Lundqvist, 2001; Blöndal, 2004; Torres, 2004; Pina y Torres, 2003;

Paulson, 2006; Carvalho ...[et al], 2006; Meszarits y Seiwald, 2008), han señalado la escasa utilidad de las cuentas anuales, especialmente el balance y la cuenta de resultados, cuando el presupuesto, que es un documento clave en cualquier administración pública y la base sobre la que los políticos y los gestores públicos toman sus decisiones, se elabora según la base contable de caja. Cuando el presupuesto no se elabora según la base de devengo, la información financiera con base de devengo se convierte en un mero ejercicio técnico al cierre del ejercicio (Athukorala y Reid, 2003). La coexistencia de dos sistemas -contabilidad de devengo y presupuesto de caja- ralentiza y limita la obtención de los beneficios de la adopción de la base de devengo en la gestión pública (Anessi-Pessina y Steccolini, 2007: 128).

A nivel internacional, la IPSAS 24, *Presentación de Información Presupuestaria en los Estados Financieros*, requiere que se incluya una comparación de los importes presupuestarios y de los importes reales que surgen de la ejecución del presupuesto en los estados financieros de las entidades públicas. Esta Norma también requiere que se revele en los estados financieros una explicación de las razones para las diferencias materiales existentes entre las cifras presupuestarias y las cifras realizadas. Las comparaciones de los importes presupuestados y realizados pueden presentarse en un estado financiero separado (Estado de Comparación de los Importes Presupuestarios y Realizados, o un estado titulado de forma similar), incluido en el conjunto completo de estados financieros, según especifica la IPSAS 1.

4. El presupuesto de devengo en el marco de una gestión por resultados

En los años 90, diversos países, principalmente del ámbito anglosajón, realizaron reformas en su administración pública para responder al creciente aumento de las expectativas y demandas de sus ciudadanos por una mayor transparencia y mejor gestión pública. Dichas reformas se englobarían dentro de lo que se denominó Nueva Gestión Pública (*New Public Management*, NPM), y estaban centradas en sustituir la tradicional administración burocrática y preocupada casi exclusivamente por el control de los *inputs* y la legalidad, por un nuevo modelo de gestión enfocado en los resultados, en incrementar el valor de los servicios prestados, así como en la evaluación de la economía, eficacia, eficiencia e impacto social de los servicios públicos.

El NPM implica una gestión orientada a los resultados, y su aplicación ha llevado a cambiar el modelo presupuestario en el mismo sentido. La gestión por resultados supone la utilización de indicadores de gestión para mejorar el rendimiento, haciendo que los gestores sean responsables y rindan cuentas por el logro de objetivos claramente especificados, a la vez que dispongan de las competencias y la autoridad adecuada para conseguir esos objetivos (Moynihan, 2006).

Todo ello ha supuesto un importante cambio en la cultura de la gestión pública, y lleva aparejados aspectos como una desregulación normativa, mayor orientación al mercado, enfoque no solo a corto plazo sino también a medio y largo, presupuestos por resultados o rendimiento, transparencia, descentralización en la toma de decisiones, evaluación, responsabilización y orientación hacia la ciudadanía.

Este cambio de cultura implica cambios, entre otros, en la gestión de los recursos humanos, la contratación, los sistemas de incentivos, la evaluación de las políticas públicas, el sistema contable, los sistemas de control, y también en el sistema presupuestario. La gestión por resultados implica que las entidades pasan a ser responsables por lo conseguido, no por lo gastado, y si han logrado los objetivos de la manera más eficiente.

El NPM conlleva una mayor demanda de información que sea útil para la toma de decisiones y la rendición de responsabilidades más allá del control presupuestario. De esta forma, los países que han avanzado más en sus reformas han adoptado un presupuesto por resultados. Se abandona la tradicional estructura y debate presupuestario centrado en los recursos disponibles (*inputs*); las autorizaciones presupuestarias se relacionan con los resultados esperados (*outcomes*) y los servicios que se prestarán para lograrlos (*outputs*). En los sistemas más avanzados de presupuesto por resultados, cada incremento

en el gasto presupuestario está expresamente ligado con un incremento en los *outputs* prestados o los *outcomes* logrados.

La visión tradicional de recibir recursos y “ya se verá qué se hace con ellos” se abandona, y la nueva filosofía presupuestaria trata de responder a las siguientes tres cuestiones:

- ¿Qué se desea conseguir?
- ¿Cómo se van a lograr estos objetivos?
- ¿Cuáles serán los costes?

De esta manera, el sistema de información debe permitir conocer si se han logrado los objetivos, si los resultados y costes son los esperados, y qué medidas se han tomado para conseguirlos.

El presupuesto de devengo permite presentar información sobre los costes de los servicios públicos en el presupuesto. Una gestión orientada a resultados requiere la utilización de indicadores de gestión para mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas basada en el desempeño. Algunos de estos indicadores son de eficiencia (medida por el ratio: productos o servicios prestados/costes) o eficacia en costes (medida por el ratio: *outcomes* intermedios o finales/costes), y para el cálculo de estos costes se requiere utilizar la base contable de devengo que registra las depreciaciones por el consumo de los recursos de capital.

Ya señalaba Zapico-Goñi (1999) que una de las razones para que el impacto de las reformas no haya sido todo el esperado es la débil conexión entre el seguimiento o la evaluación de resultados con el presupuesto. El seguimiento y evaluación de los resultados pierde bastante su utilidad si no se introduce en la elaboración del presupuesto.

Los países que han apostado más decididamente por un presupuesto por resultados han apostado también por un presupuesto sobre la base de devengo (por ejemplo, Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido). La adopción del presupuesto de devengo es conveniente si se opta por una gestión y un presupuesto por resultados, lo cual no debe ser visto solo como una consecuencia de las reformas, sino un instrumento de apoyo a ellas. Para que las reformas emprendidas consigan todos sus objetivos no es suficiente solo con implantar la base de devengo en el sistema contable, sino también en el presupuestario, al ser inevitablemente uno complementario del otro. Tal como se indica en un estudio de la OCDE (2002), la base devengo sirve de conexión entre la gestión de resultados y el presupuesto, porque la contabilidad y el presupuesto de devengo son un prerrequisito para una valoración exacta y fiel del coste de los *outputs* y *outcomes*. La adopción del devengo en los presupuestos públicos es el cambio necesario para terminar la transición desde el sistema de administración pública tradicional a un sistema basado en la gestión eficaz y la evaluación de resultados.

5. Propuesta de presupuesto de devengo

En este apartado presentamos una propuesta de un presupuesto con base contable de devengo. Frente al formato de presupuesto que utilizan muchas administraciones públicas en la actualidad, consistente en presentar únicamente ingresos y gastos para el próximo ejercicio, nuestra propuesta de presupuesto de devengo se basa en la presentación de los siguientes estados financieros presupuestarios: estado de situación financiera, estado de rendimiento financiero, estado de flujos de efectivo, y un estado de capital o de inversiones.

Para formular nuestra propuesta de presupuesto de devengo, en cuanto al formato y contenido de los estados financieros presupuestarios, nos hemos basado en la IPSAS 1, *Presentación de Estados Financieros*, puesto que las IPSAS constituyen un referente internacional, si bien cada administración pública podría adaptarlo a los modelos contables de su país. Como indican algunos estudios (Christiaens ...[et al], 2010), en muchos países no se está produciendo una adopción de las IPSAS, sino una adaptación de la normativa contable pública a la del sector empresarial del propio país.

El estado presupuestario de situación financiera (Tabla 2) de una entidad pública refleja, por comparación de los datos estimados o presupuestarios de un ejercicio y los del ejercicio anterior, los

aumentos en inversiones y la forma de financiación correspondiente. Consideramos que todos los activos deben contabilizarse en el estado de situación financiera, incluso las infraestructuras, el equipamiento militar, los bienes del patrimonio nacional, especialmente si son inversiones realizadas con posterioridad a la implantación de la base contable de devengo. El tratamiento presupuestario de estos activos, para ser coherente con su tratamiento contable, debe de hacerse según la base contable de devengo. Esto implica que se reconozca el importe total en el presupuesto de inversiones y la depreciación de los mismos en el presupuesto corriente o estado de rendimiento financiero presupuestario.

Tabla 2
Entidad del sector público. Estado presupuestario de situación financiera

	Presupuesto 200X	Presupuesto final 200X-1	Presupuesto inicial 200X-1	Real Estimado 200X-1
ACTIVOS				
Activos corrientes				
Efectivo y equivalentes de efectivo	X	X	X	X
Cuentas por cobrar	X	X	X	X
Existencias	X	X	X	X
Pagos anticipados	X	X	X	X
Otros activos corrientes	X	X	X	X
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	X	X	X	X
Activos no corrientes				
Cuentas por cobrar	X	X	X	X
Inversiones en asociadas	X	X	X	X
Otros activos financieros	X	X	X	X
Infraestructuras, planta y equipo	X	X	X	X
Terrenos y edificios	X	X	X	X
Activos intangibles	X	X	X	X
Otros activos no financieros	X	X	X	X
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	X	X	X	X
Activos totales	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
	X	X	X	X
PASIVO				
Pasivos corrientes				
Cuentas a pagar	X	X	X	X
Préstamos a corto plazo	X	X	X	X
Parte corriente de préstamos a largo plazo	X	X	X	X
Provisiones a corto plazo	X	X	X	X
Beneficios a los empleados	X	X	X	X
Pensiones	X	X	X	X
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	X	X	X	X
Pasivos no corrientes				
Cuentas por pagar	X	X	X	X
Inversiones a largo plazo	X	X	X	X
Provisiones a largo plazo	X	X	X	X
Beneficios a los empleados	X	X	X	X
Pensiones	X	X	X	X
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	X	X	X	X
Pasivos totales	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
	X	X	X	X
Activos netos	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
	X	X	X	X
ACTIVOS NETOS/ PATRIMONIO NETO				
Capital aportado por otros organismos	X	X	X	X
Otras entidades gubernamentales	X	X	X	X
Reservas	X	X	X	X
Resultados acumulados	X	X	X	X
Total Activos netos/patrimonio neto	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
	X	X	X	X

Fuente: adaptado de IFAC (2007).

Dado que los tres estados presupuestarios -estado de situación financiera, estado de rendimiento financiero y estado de inversiones- deben ser aprobados por el organismo legislativo correspondiente, con un presupuesto de devengo es posible controlar la inversión total como el importe de consumo de

recursos anual reconocido en la depreciación. Aunque el reconocimiento de activos es un tema todavía discutido en la literatura académica, consideramos que la contabilización de los activos se justifica por razones de transparencia y de rendición de cuentas, ya que la parte más importante del endeudamiento de las administraciones públicas está relacionada con la compra o construcción de los mismos. Otra de las razones es que permite una mayor eficiencia en su gestión por los incentivos que puede generar a una mejor utilización de los mismos. Por otro lado, hemos de indicar que cuando se trata de bienes que ya se poseían con anterioridad a la implantación del devengo, las dificultades o el elevado coste de valoración de los mismos pueden hacer más complicada su contabilización.

El estado presupuestario de rendimiento financiero (Tabla 3) recogería los ingresos y los gastos presupuestarios cuyo devengo se va a producir en el siguiente ejercicio. Con respecto a los ingresos por impuestos, la aplicación del principio de devengo supone contabilizar el derecho de cobro y el ingreso correspondiente cuando se realiza el hecho imponible. En la práctica, tal como señala el SEC 95, es necesario algo de flexibilidad puesto que no se puede cuantificar de forma fiable cuándo se realiza la actividad económica que origina la deuda tributaria. En general, los ingresos tributarios suelen reconocerse al nacer el derecho de cobro por parte de la administración. En todo caso, la contabilización según la base de devengo requiere dotar la provisión correspondiente por los importes que finalmente no se vayan a recaudar y proporcionar información acerca de los criterios seguidos en su estimación, que habitualmente deberán basarse en la experiencia de los años anteriores y las perspectivas económicas para los años siguientes. En cuanto a los gastos, sería conveniente que se presentasen según una clasificación por naturaleza o por función, como viene haciéndose ya actualmente en numerosas entidades públicas. La clasificación por naturaleza permite realizar el necesario control sobre los *inputs*, mientras que la clasificación funcional se podría extender a una presentación de los gastos por *outputs* y por *outcomes*.

Tabla 3
Entidad del sector público. Estado presupuestario de rendimiento financiero
(Clasificación de gastos por naturaleza)

	Presupuesto 200X	Presupuesto final 200X-1	Presupuesto inicial 200X-1	Real Estimado 200X-1
Ingresos				
Impuestos	X	X	X	X
Cuotas, multas, penalizaciones y licencias	X	X	X	X
Ingresos por transacciones con contraprestación	X	X	X	X
Transferencias de otras entidades gubernamentales	X	X	X	X
Otros ingresos	X	X	X	X
Total Ingresos	<u>X</u>	<u>X</u>	<u>X</u>	<u>X</u>
	X	X	X	X
Gastos				
Sueldos, salarios y beneficios a empleados	X	X	X	X
Subvenciones y otros pagos por transferencias	X	X	X	X
Suministros y material para consumo	X	X	X	X
Gasto de depreciación y amortización	X	X	X	X
Deterioro del valor de propiedades, planta y equipo	X	X	X	X
Otros gastos	X	X	X	X
Costes financieros	X	X	X	X
Total gastos	<u>X</u>	<u>X</u>	<u>X</u>	<u>X</u>
	X	X	X	X
Resultado del período (Ahorro/desahorro)	<u>X</u>	<u>X</u>	<u>X</u>	<u>X</u>

Fuente: adaptado de IFAC (2007).

En el estado presupuestario de rendimiento financiero consideramos que sería útil incluir también el resultado previsto según los criterios de contabilidad nacional (capacidad o necesidad de financiación según el SEC 95, por ejemplo), mostrando un resumen de los ajustes con el saldo del resultado presupuestario según devengo.

A modo de ejemplo, en España, la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera², en su artículo 27, indica que los presupuestos de cada administración pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del SEC 95.

El estado presupuestario de flujos de efectivo recoge la información que contienen los presupuestos elaborados con base contable de caja que presentan muchas administraciones públicas. La presentación de este estado contable podría seguir el formato establecido en la IPSAS 2 sobre la base contable de efectivo, distinguiendo en actividades corrientes, de inversión y de financiación. Otra opción sería que durante un posible período de transición, hasta que la implantación del presupuesto de devengo sea completa, y con el fin de evitar confusiones, este estado se presente tal y como se venía presentando el presupuesto de la entidad. Para poder ver las diferencias entre la autorización presupuestaria según la base de devengo y las necesidades de tesorería para el próximo ejercicio (según la base de caja), se presentaría una tabla de conciliación con los ajustes necesarios para pasar del saldo de flujos de efectivo al resultado presupuestario devengado.

El presupuesto de capital o de inversiones detalla la planificación de adquisiciones de activos para los próximos años junto con su correspondiente financiación, ya sean aportaciones presupuestarias, fondos propios o endeudamiento. El gasto por depreciación anual de estas inversiones se incluirá en el estado de rendimiento financiero presupuestario, mientras que en el presupuesto de capital y en el balance se reflejará el importe total de nuevas inversiones (ya sea por adquisición o construcción propia). El presupuesto de capital permitirá controlar el gasto de capital a través de los techos de gasto para nuevas inversiones, limitando las obligaciones de pago que se comprometerán en el próximo ejercicio. Según Robinson (2009), es esencial establecer límites en el gasto de capital para contener la deuda y así asegurar la sostenibilidad fiscal, y el mejor modo de hacerlo es a través de los presupuestos de capital.

En los cuatro estados previsionales propuestos, como puede apreciarse en las Tablas 2 y 3 para el estado de situación financiera y el estado de rendimiento financiero respectivamente, se presentarían en una columna los datos presupuestarios del siguiente ejercicio para el que se ha de aprobar el presupuesto (presupuesto 200X), así como otras tres columnas para el presupuesto inicial y final³ del año anterior (año 200X-1) y los datos estimados de las cifras reales de cierre del ejercicio de 200X-1 (Real Estimado 200X-1). La comparación entre los importes presupuestarios y reales mejora la transparencia y la rendición de cuentas a través de los estados financieros, tal como recomienda la IPSAS 24, *Presentación de Información Presupuestaria en los Estados Financieros*. En caso de que se elaboren presupuestos plurianuales, que se actualizan y que se aprueban anualmente, se añadirían columnas para recoger las previsiones de los próximos ejercicios.

6. Hoja de ruta para la implantación de un presupuesto de devengo

Antes de iniciar la reforma para la adopción del presupuesto de devengo, debe haber unas condiciones necesarias en la administración pública de un país. Por ello se comentará, en primer lugar, qué condiciones deben darse antes de que un gobierno inicie el proceso y, posteriormente, las fases de este proceso, así como los plazos y las principales actividades a realizar.

Condiciones que contribuyen al éxito de la implantación de un presupuesto de devengo

Estudios previos (IFAC, 2003; Hepworth, 2003; Khan y Mayes, 2009; Lande y Rocher, 2011) han señalado que el proceso de implantación del devengo en la contabilidad se produce de forma

satisfactoria y con mayor rapidez siempre que esté presente una serie de factores. En la adopción del presupuesto de devengo en cualquier país también puede resultar muy conveniente tener en cuenta muchos de estos factores. En nuestra opinión, los más relevantes son los siguientes:

- La existencia de un mandato claro y voluntad política.
- El compromiso de las entidades centrales y los oficiales responsables.
- La disponibilidad de los recursos necesarios, tanto humanos como financieros y tecnológicos.

Sería desaconsejable que un gobierno intentara implementar la base de devengo sin la ayuda de un sistema de información de gestión financiera moderno -como son los sistemas integrados de administración financiera del Estado (SIAF) en América Latina- con funcionalidades demostradas en áreas como cuentas a cobrar, cuentas a pagar, compras, gestión de activos, etc.

- Efectiva gestión del proyecto y coordinación, adecuada capacidad y sistemas de información, y el uso de la legislación como medio para dar autoridad formal y manifestar el compromiso de cambio.

- Es conveniente que exista una ética cultural propia del sector público que haya asimilado los requisitos y objetivos a alcanzar, de manera de disponer de un cuerpo de funcionarios o empleados públicos comprometidos, así como contar con una agencia central responsable que lidere y dirija los cambios.

- Capacidad para desarrollar y aplicar incentivos financieros y sanciones que promuevan una gestión eficiente de los recursos en la prestación de los servicios públicos.

En cuanto al desarrollo de una normativa contable para el reconocimiento y la valoración de los elementos de los estados financieros presupuestarios con base de devengo, los mismos principios, normas y criterios de valoración que se aplican en la contabilidad de cada país, si es de devengo, serían también los que se aplicarían para la elaboración del presupuesto. No obstante, la labor de la IFAC, y en particular del IPSASB a través de la emisión de las IPSAS, puede facilitar a los organismos reguladores nacionales de la contabilidad pública, el desarrollo de normativa específica para el sector público en cada país.

Principales hitos en la implantación de un presupuesto de devengo

Para establecer las fases de implantación de un presupuesto de devengo, y antes de diseñar el proceso de implantación, debe analizarse la situación de partida en cada país. En los casos donde no existe una contabilidad de devengo o deban realizarse reformas en esta, el presupuesto de devengo se adoptará al menos un año después. Es decir, se elaborarán los estados financieros del ejercicio n y el presupuesto corresponderá al ejercicio $n+1$. Recordamos que el presupuesto de $n+1$ se elabora y presenta en n , por lo que equivale a su adopción al unísono. Es conveniente que se presenten también los estados del último ejercicio cerrado adaptados al nuevo modelo.

Partiendo de la base de que el país ya ha implantado el devengo en sus sistemas contables, puesto que es la situación en la que actualmente se encuentra el mayor número de países, establecemos, a continuación, el proceso de implantación dividido en cinco fases.

Fase 0. Comunicación de la reforma

La fase 0 consistiría en la divulgación de la reforma presupuestaria, de sus beneficios potenciales y de los costes de su implantación. Para el caso de la adopción de la contabilidad de devengo, Hepworth (2003) desaconsejaba seguir un enfoque de tipo “control y mando” por parte del Ministerio de Finanzas, y en su lugar, tratar de preparar culturalmente a la organización para el cambio. La introducción del presupuesto de devengo debe entenderse que no es exclusivamente un fin en sí mismo, sino que va unida a otras reformas dentro de la gestión por resultados.

Fase 1. Cambios normativos y de legislación

En esta fase se deberá crear, en primer lugar, una comisión o grupo de trabajo encargada de la emisión de un libro blanco o borrador para una nueva ley de presupuestos. Esta comisión podría ser también la

responsable de dirigir la reforma. La publicación de este libro blanco constituiría uno de los hitos iniciales de la reforma y debería contar con un período previo de consulta pública, en el que todos aquellos interesados en la reforma y la comunidad académica puedan formular comentarios y sugerencias. Esta fase tendría que culminar con la aprobación de la nueva legislación acerca de la reforma presupuestaria, en la que debería constar que los créditos presupuestarios de los distintos organismos se calcularán con la base contable de devengo. A este respecto, es importante mencionar que existen, a grandes rasgos, dos opciones.

Una primera es que la aprobación de los créditos presupuestarios se realice tanto con base de caja como de devengo -modelo seguido en Reino Unido-, con las necesarias conciliaciones entre las magnitudes calculadas según ambas bases contables. Esto significa que para cada departamento se aprueban las necesidades de recursos y de tesorería asociadas. En este modelo, los departamentos no reciben tesorería por los gastos que no suponen salida de tesorería como la depreciación.

Otra opción es que la aprobación de los créditos presupuestarios se realice únicamente con base de devengo -modelo seguido en Nueva Zelanda y Australia- y por tanto, los departamentos reciban tesorería también por los gastos que no suponen movimientos de tesorería. En esta opción, no todo el importe de las nuevas adquisiciones de activos se realiza con cargo a las aportaciones del presupuesto. Normalmente, el total de aportaciones de capital es el coste de las nuevas adquisiciones menos las dotaciones a la amortización. La amortización se financia con los ingresos corrientes. Esta doble vertiente de financiación debe distinguirse claramente al elaborar las autorizaciones de capital que se presentan al Parlamento para su aprobación. Otras vías para financiar las nuevas adquisiciones de activos pueden ser los beneficios de las operaciones de la entidad, autorizaciones de capital de años anteriores pendientes de aplicar, o los importes obtenidos en la venta de activos poseídos por la entidad.

Elegir una de las dos opciones, o una variante de las mismas, dependerá del nivel de descentralización y modo de gestión establecido para los departamentos, agencias y otros organismos gubernamentales.

Otros aspectos a tener en cuenta en esta nueva legislación serían el marco fiscal del gasto a medio plazo -por ejemplo, a tres años-, la presentación de indicadores de gestión en las distintas fases del ciclo presupuestario, la flexibilidad para traspasar los créditos no gastados a ejercicios siguientes con el fin de evitar gastos innecesarios al cierre del ejercicio, etc. Todo ello dentro del presupuesto enfocado por resultados y la responsabilización por el rendimiento.

Fase 2. Formación de todos los agentes implicados en el cambio

En esta fase se trata, sobre todo, de formar no solo al personal de finanzas de los organismos públicos, sino también a los agentes decisores. La reforma puede requerir un aumento en el número de gestores financieros⁴ cualificados en contabilidad empleados por el gobierno, lo que puede ser el coste más significativo de la reforma. En esta fase de formación se debe tratar de inculcar una cultura de rendición de cuentas basada en el desempeño y en la gestión eficiente de los recursos públicos, de modo que se creen rutinas de toma de decisiones encaminadas a lograr la prestación de un servicio público de calidad y al menor coste posible. En el programa de formación y divulgación se elaborarán guías, se realizarán cursos, seminarios con estudio de casos prácticos, constitución de grupos de trabajo y foros para facilitar el intercambio de información. Se deberían realizar experiencias piloto previas en determinados ministerios, departamentos, agencias u organismos gubernamentales.

Fase 3. Implantación

Como todas las fases, esta requerirá establecer un calendario con los eventos o etapas de implantación clave, e indicadores para seguir el progreso de implantación.

Los puntos clave serán que en cada departamento se elaboren balances de apertura completos y la presentación de unos estados contables presupuestarios. Para ello se deberá disponer de un registro de todos los organismos gubernamentales que cuentan con presupuesto propio, y a los que se requerirá la

presentación de un presupuesto de devengo. En esta fase habrá un proceso de consulta continuada entre la agencia central/ministerio de finanzas y los demás ministerios o departamentos. Debe tenerse en cuenta que en la administración central de un país, la implantación puede realizarse a dos niveles: 1) a nivel de los departamentos o agencias, lo que traería beneficios a nivel micro de la organización, sobre todo en el cálculo de costes de los servicios públicos; y 2) a nivel de presupuesto consolidado, del conjunto del gobierno, sobre todo para el cálculo de las cifras de déficit, deuda y los principales agregados macroeconómicos.

Se puede establecer un período de transición entre el presupuesto actual y el de devengo. La opción que se cree más conveniente es la de abandonar enseguida el modelo antiguo, ya que su mantenimiento, además de costoso, disminuiría considerablemente los incentivos del nuevo sistema. En todo caso, puede ser conveniente presentar el primer año a los parlamentarios una comparativa del año anterior y del actual con los dos modelos.

Fase 4. Seguimiento y evaluación de la implantación

Realizar un adecuado y periódico seguimiento del proceso de implantación, evaluando si los hitos marcados se van cumpliendo de manera satisfactoria, es imprescindible para que la implantación del presupuesto de devengo tenga éxito. Detectar a tiempo los posibles problemas, reticencias y dificultades para corregirlas, aumentar esfuerzos o reorientar a tiempo ciertos procesos, es del todo necesario.

En esta fase, como en las anteriores, será necesario contar con el apoyo del organismo nacional de auditoría. Puesto que el presupuesto de devengo requiere la realización de estimaciones, el trabajo del auditor cambiará considerablemente, por lo que debería estar implicado en el proceso de cambio desde el principio.

En cuanto a los plazos para implantar la reforma, en nuestra opinión, se requieren entre cuatro y cinco años desde que se toma la decisión hasta el inicio del nuevo sistema de presupuesto de devengo y de otras reformas asociadas. Las experiencias de los países que tienen un presupuesto de devengo, indican que son necesarios varios años hasta que el sistema funciona. En Nueva Zelanda, dados, entre otros factores, el reducido tamaño de este país y que la administración contaba con personal cualificado en contabilidad, la implantación fue muy rápida y se hizo a la vez tanto en contabilidad como en el presupuesto. En apenas dos años, desde la aprobación de la ley de finanzas públicas, todos los departamentos llevaban contabilidad, costes y presupuestos en una base de devengo completo (Pallot, 2001). En Reino Unido, el libro blanco que anunciaba la introducción del devengo tanto en contabilidad como en presupuestos se publicó en 1995, y en 1999/2000 fue el primer año en que se publicaron y se presentaron ante el Parlamento cuentas elaboradas con criterio de devengo, mientras que la presentación del presupuesto de devengo tuvo lugar en el ejercicio 2001/2002.

Un período no demasiado largo facilita que la iniciativa sea tomada en serio, las barreras y reticencias se superen más rápido, y se mantenga el empeño de la reforma. Como toda reforma de la gestión pública, debe tenerse en cuenta que la adopción del presupuesto de recursos no está exenta de dificultades, consiguiéndose los beneficios en un relativo largo plazo frente a los costes de implantación, los cuales son mayores durante los primeros años de establecimiento.

Conclusiones

Ante las necesidades de la gestión pública y el entorno macroeconómico en que se mueven las finanzas públicas, el presupuesto tradicional presenta bastantes carencias. La adopción de un presupuesto con base contable de devengo supone aplicar los principios de contabilidad generalmente aceptados en la elaboración y seguimiento de los presupuestos de las administraciones públicas. Su implantación se asocia con el cambio del control centrado en los recursos disponibles a un mayor control sobre los productos y resultados obtenidos, de manera que se hace responsables a las entidades públicas no solo por lo gastado, sino por lo conseguido y cómo.

La propuesta de presupuesto con base de devengo presentada en este artículo se materializa en la presentación de los siguientes estados financieros: un estado presupuestario de situación financiera, un estado presupuestario de rendimiento financiero, un estado presupuestario de flujos de efectivo y un presupuesto de capital o de inversiones.

La aplicación de la base contable de devengo al presupuesto supondría un avance importante en la homogeneización de las bases contables utilizadas en los sistemas de información de las administraciones públicas: la contabilidad financiera y la contabilidad nacional, como ya se ha puesto de manifiesto en los países en los que se ha implantado.

Por otra parte, si en el sector empresarial se considera que la base de devengo es la adecuada para presentar información completa sobre todos los activos, pasivos, ingresos y gastos de las entidades, por las mismas razones debería implantarse el devengo en el sector público. Si se exige a las empresas información con base de devengo auditada y disponible públicamente y esto no plantea discusiones, con más razón se debería exigir a las administraciones públicas.

A pesar de la subjetividad que suponen algunas estimaciones y valoraciones que deben realizarse con la aplicación del principio de devengo, mayor información es siempre preferible y está más cerca de lograr la imagen fiel de las entidades que una situación con ausencia de información. Su aplicación no está exenta de dificultades, como toda reforma en la gestión pública, pero consideramos que es necesaria y aportaría importantes beneficios.

Las mejoras implantadas en los sistemas de información financiera de las administraciones -como la adopción del devengo- solo tendrán verdadera eficacia si se implanta en el presupuesto, ya que el presupuesto es la principal herramienta en la toma de decisiones y en los debates parlamentarios. Es necesario que la información realmente se utilice en la toma de decisiones y como forma de rendición de cuentas (Ospina, 2001).

En definitiva, el presupuesto de devengo permite complementar la información de flujos de efectivo y contribuye a mejorar la calidad de la información financiera, la transparencia y la rendición de cuentas, que son elementos fundamentales de la gobernanza pública.

Notas

¹ La autofinanciación de las inversiones se calcula como el cociente entre los flujos de efectivo de la entidad y las inversiones netas. Por lo tanto, este ratio requiere información con base de caja y de devengo.

² 27 de abril de 2012.

³ El presupuesto final de 200X-1 es el presupuesto inicial de 200X-1 después de todas las modificaciones en el presupuesto efectuadas en dicho ejercicio.

⁴ Según Wynne (2003: 2), en el Reino Unido el número de contables cualificados pasó de casi 600 en 1989 a 2.200 en 2003.

Bibliografía

- AASB (2009), "AASB 1049 Whole of Government and General Government Sector Financial Reporting", Melbourne, Australian Accounting Standards Board.
- Anessi-Pessina, E. y Steccolini, I. (2007), "Effects of Budgetary and Accruals Accounting Coexistence: Evidence from Italian Local Governments", en *Financial Accountability and Management*, Vol. 23 N° 2, Ediburgh, pp. 113-131.
- Athukorala, S. L. y Reid, B. (2003), "Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries", Manila, Asian Development Bank.
- Ball, I. (2012), "New Development: Transparency in the Public Sector", en *Public Money and Management*, Vol. 32 N° 1, London, pp. 35-40.
- Barton, A. (2009), "The Use and Abuse of Accounting in the Public Sector Financial Management

- Reform Program in Australia”, en *Abacus*, Vol. 45 N° 2, Sydney, pp. 221-248.
- Bergmann, A. (2012), “The Influence of the Nature of Government Accounting and Reporting in Decision-Making: Evidence from Switzerland”, en *Public Money and Management*, Vol. 32 N° 1, London, pp. 15-20.
- Blöndal, J. (2004), “Issues in Accrual Budgeting”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4 N° 1, Paris, pp. 103-119.
- Bouckaert, G. (2006), “Modernising Government: the Way Forward; a Comment”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 N° 3, Brussels, pp. 327-332.
- Brorström, B. (1998), “Accrual Accounting, Politics and Politicians”, en *Financial Accountability and Management*, Vol. 14 N° 4, Edinburgh, pp. 319-333.
- Carlin, T. y Guthrie, J. (2003), “Accrual Output Based Budgeting Systems in Australia: the Rhetoric-Reality Gap”, en *Public Management Review*, Vol. 5 N° 2, London, pp. 145-162.
- Carvalho, J.; Jorge, S.; y Fernandes, M. J. (2006), “New Local Government Accounting in Portugal”, en *Public Money and Management*, Vol. 26 N° 4, London, pp. 211-216.
- Chan, J. L. (2001), “The Implications of GASB Statement N° 34 for Public Budgeting”, en *Public Budgeting and Finance*, Vol. 21 N° 3, Syracuse, pp. 79-88.
- Christiaens, J.; Reyniers, B.; y Rollé, C. (2010), “Impact of IPSAS on Reforming Governmental Financial Information Systems: a Comparative Study”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76 N° 3, Brussels, pp. 537-554.
- Clark-Lewis, M. (1996), “Government Accrual Reports: Are They Better than Cash?”, en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 55 N° 1, Melbourne, pp. 286-288.
- Cortès, J. L. (2005), *El presupuesto como instrumento de gestión pública: del presupuesto por objetivos al presupuesto de recursos*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- _____ (2006), “The International Situation vis-à-vis the Adoption of Accrual Budgeting”, en *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 18 N° 1, Boca Raton, pp. 1-26.
- GAO (2000), “Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States”, Washington, United States General Accounting Office (GAO/AIMD-00-57).
- _____ (2007), “Accrual Budgeting Useful in Certain Areas but Does Not Provide Sufficient Information for Reporting on our Nation’s Longer-Term Fiscal Challenge”, Washington, United States Government Accountability Office (GAO 08-206).
- Giosi, A.; Testarmata, S.; y Brunelli, S. (2010), “An International Review of Accrual Accounting in Central Government: a Future Research Agenda”, paper presented at the 6th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, European Institute for Advanced Studies in Management and Copenhagen Business School, Copenhagen, September 1-3.
- Hepworth, N. (2003), “Preconditions for Successful Implementation of Accrual Accounting in Central Government”, en *Public Money and Management*, Vol. 23 N° 1, London, pp. 37-43.
- IFAC (2000), *Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices*, New York, International Federation of Accountants. Public Sector Committee (Study; N° 11).
- _____ (2003), *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities*, New York, International Federation of Accountants. Public Sector Committee (Study; N° 14).
- _____ (2007), *Manual de pronunciamientos de la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público*, New York, International Federation of Accountants.
- IPSASB (2005), “International Public Sector Accounting Standards and Statistical Basis of Financial Reporting: an Analysis of Differences and Recommendations for Convergence”, New York,

- International Public Sector Accounting Standards Board (Research Report).
_____ (2011), "Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances", New York, International Public Sector Accounting Standards Board (Exposure Draft; N° 46).
- Jagalla, Tobias; Becker, Sebastian D.; y Weber, Jürgen (2011), "A Taxonomy of the Perceived Benefits of Accrual Accounting and Budgeting: Evidence from German States", en *Financial Accountability and Management*, Vol. 27 N° 2, Edinburgh, pp. 134-165.
- Jones, R. y Lüder, J. (2011), "The Federal Government of Germany's Circumspection Concerning Accrual Budgeting and Accounting", en *Public Money and Management*, Vol. 31 N° 4, London, pp. 265-270.
- Kelly, J. y Wanna, J. (2004), "Crashing Through with Accrual-Output Price Budgeting in Australia: Technical Adjustment or a New Way of Doing Business?", en *American Review of Public Administration*, Vol. 34 N° 1, Atlanta, pp. 94-111.
- Keuning, S. y Van Tongeren, D. (2004), "The Relationship between Government Accounts and National Accounts, with Special Reference to the Netherlands", en *Review of Income and Wealth*, Vol. 50 N° 2, Ottawa, pp. 167-179.
- Khan, A. y Mayes, S. (2009), "Transition to Accrual Accounting", Washington, International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department (Technical Notes and Manuals).
- Lande, E. y Rocher, S. (2011), "Prerequisites for Applying Accrual Accounting in the Public Sector", en *Public Money and Management*, Vol. 31 N° 3, London, pp. 219-222.
- Likierman, A. (2003), "Planning and Controlling UK Public Expenditure on a Resource Basis", en *Public Money and Management*, Vol. 23 N° 1, London, pp. 45-50.
- Lundqvist, K. (2001), "Accrual Accounting in Swedish Central Government", Stockholm, Swedish National Financial Management Authority, <http://www.esv.se>.
- Martí, C. (2006), "Accrual Budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy", en *Public Budgeting and Finance*, Vol. 26 N° 2, Syracuse, pp. 45-65.
- Matheson, A. (2002), "Better Public Sector Governance: the Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 Supplement 1: Models of Public Budgeting and Accounting Reform, Paris, pp. 37-49.
- Mellor, T. (1996), "Why Governments Should Produce Balance Sheets?", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 55 N° 1, Melbourne, pp.78-81.
- Meszarits, V. y Seiwald, J. (2008), "Budgetary Reform in Austria: Towards Tighter Coupling within the Financial and Management System", Vienna, Federal Ministry of Finance (Working Paper; N° 3/2008).
- Moynihan, D. P. (2006), "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 1, Washington, pp. 77-89.
- OCDE (2002), "Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries", paper presented at the Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure: Implementation Challenges in Result Focused Budgeting and Management, OECD, Paris, February 11-12 (PUMA/SBO; N° 2002-1).
- _____ (2007), "Overview of Accrual Accounting and Budgeting Practices in Individual Countries", paper presented at the 7th Annual OECD Public Sector Accrual Symposium, Paris, March 5-6.
- Ospina, S. (2001), "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, Caracas, pp. 89-122.
- Pallot, J. (1994), "The Development of Accrual-Based Accounts for the Government of New Zealand", en *Advances in International Accounting*, N° 7, Cincinnati, pp. 289-310.

- _____ (2001), “A Decade in Review: New Zealand’s Experience with Resource Accounting and Budgeting”, en *Financial Accountability and Management*, Vol. 17 N° 4, Edinburgh, pp. 383-400.
- Paulson, G. (2006), “Accrual Accounting in the Public Sector: Experiences from the Central Government in Sweden”, en *Financial Accountability and Management*, Vol. 22 N° 1, Edinburgh, pp. 47-62.
- Pina, V. y Torres, L. (2003), “Reshaping Public Sector Accounting: an International Comparative View”, en *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 20 N° 4, Hamilton, pp. 334-350.
- Robinson, M. (2009), “Accrual Budgeting and Fiscal Policy”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 9 N° 1, Paris, pp. 1-29.
- Scheers, B.; Sterk, M.; y Bouckaert, G. (2005), “Lessons from Australian and British Reforms in Results-Oriented Financial Management”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5 N° 2, Paris, pp. 133 -162.
- Shick, A. (2007), “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?”, en *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 7 N° 2, Paris, pp. 109-138.
- Torres, L. (2004), “Accounting and Accountability: Recent Developments in Government Financial Information Systems”, en *Public Administration and Development*, Vol. 24 N° 5, Malden, pp. 447-456.
- Warren, K. y Barnes, C. (2003), “The Impact of GAAP on Fiscal Decision Making: a Review of Twelve Years’ Experience with Accrual and Output-Based Budgets in New Zealand”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 N° 4, Paris, pp. 7-40.
- Wynne, A. (2003), “Do Private Sector Financial Statements Provide a Suitable Model for Public Sector Accounts?”, paper presented at the European Group of Public Administration Annual Conference on Public Law and Modernising State, Oeiras, Portugal, September 3-6.
- Zapico-Goñi, E. (1999), “El seguimiento de los resultados de la gestión presupuestaria: un nuevo papel de la unidad central de presupuestos”, en *Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional*, J. Mayne y E. Zapico-Goñi (eds.), Madrid, Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.

Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad*

Joaquín S. Ruiz López

1. Administraciones públicas y cultura de calidad. La conexión fortuita

Para caracterizar el encuentro entre la *Gestión de Calidad* y la Administración Pública, y aunque en un sentido genérico el concepto de calidad es amplio y puede remontarse a épocas muy lejanas, es preciso acotar su significación contemporánea, es decir, cuando adquiere la forma de un enfoque de gestión vinculado a la teoría de la organización y, más concretamente, al “*Management Empresarial*” (Fayol, 1916)¹.

Las razones por las que este conjunto de métodos para la mejora de la productividad, herramientas para el aseguramiento de los procesos y dinámicas favorecedoras de la innovación, pasaron del ámbito empresarial a formar parte del acervo de la *Gestión Pública* han tenido mucho que ver con la situación de la propia Administración en la década de 1980. En este período, la Administración Pública estuvo sometida a un cuestionamiento a escala internacional en un contexto caracterizado por el auge de las ideas promovidas por la *Escuela de Economía de Chicago*, que “puso el énfasis en la actuación pública, no precisamente (o no solo tanto) en cuanto a objetivos de la intervención como en cuanto a medios, de lo que se derivaba, conforme a estos principios, una ventaja comparativa respecto de la acción privada, una vez evaluada su ejecución práctica” (López Casanovas ...[et al], 2003: 10).

Al margen de las distintas connotaciones que suscitó la propuesta, lo cierto es que existía una percepción generalizada de falta de eficiencia de la Administración a la hora de cumplir los fines que la sociedad, a través de los ordenamientos jurídicos existentes en cada país, le había encomendado. De este modo se abrió un período caracterizado por la falta de legitimidad de la Administración Pública que, junto con el Estado en su conjunto, fue objeto de numerosas reformas.

La Administración Pública de los años ochenta necesitaba un replanteamiento para enfrentarse a retos como los reequilibrios presupuestarios y la intensificación de la competencia internacional, propia de la incipiente globalización, cuya principal implicación fue la demanda de un papel más activo de las administraciones públicas en el impulso a la actividad económica. En este contexto, el valor de la eficacia en la resolución de los problemas y la eficiencia en la utilización de los medios, adquirieron una importancia notable en la valoración de las administraciones públicas por la sociedad. Este condicionante se ha venido agudizando hasta la actualidad por la decreciente aceptación por la ciudadanía del incremento en el gasto público, sin que por ello las administraciones hayan tenido que dejar de hacer frente a la aparición de nuevas necesidades y expectativas.

Así pues, la Administración se encontraba ante el dilema de prestar más y mejores servicios con recursos cada vez más ajustados, en un contexto de expectativas crecientes, muy propio de las sociedades postindustriales. Por si esto fuera poco, la Administración Pública debía comenzar a adaptar sus estructuras al incipiente proceso de cambio tecnológico. Sin embargo, lejos de estar preparada para los cambios que suponían los nuevos retos, las administraciones públicas de los años ochenta continuaban respondiendo al *tipo-ideal* weberiano, un modelo históricamente fundamental para su institucionalización pero que conllevaba un funcionamiento netamente burocrático, donde el cumplimiento de los procedimientos administrativos reglamentados primaba sobre el desarrollo de la actividad finalista.

Durante estos años, los países desarrollados vinieron afrontando similares tipos de presiones que les obligaron a emprender reformas en el Estado y, específicamente, en sus estructuras administrativas

Recibido: 16-05-2012. Aceptado: 25-08-2012.

(*) Documento preparado, por encargo del CLAD, para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, México, D.F., 31 de mayo y 1° de junio de 2012.

tradicionales (Pollitt y Bouckaert, 2004).

De acuerdo con los datos del SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas, del CLAD) y con un criterio de elección de los procesos conforme a su potencial significación para la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir de 1983 se llevan a cabo numerosos procesos de reforma en Iberoamérica articulados en torno a las siguientes líneas:

- Reestructuración y desarrollo institucional de la Administración Pública.
- Programas de reforma integral del Estado.
- Descentralización político-administrativa.
- Reestructuración de empresas y servicios públicos.

El advenimiento de la Nueva Gestión Pública. La importancia del cliente y los resultados

A la vista del panorama descrito con anterioridad, una Administración que pretendiera revalidar su legitimación necesitaba introducir una nueva perspectiva en la gestión, acorde con el espíritu de los tiempos. Esta nueva perspectiva se vino a denominar *Nueva Gestión Pública* (NPM, por sus siglas en inglés) y su aparición podría datarse en el año 1987 con la publicación por la OCDE de un documento de singular relevancia a la vista de sus ulteriores repercusiones “*La Administración Pública al servicio del público*” (OECD, 1987).

En dicho documento se fijaba el siguiente punto de partida: “Es ya un lugar común en todos los países de la OCDE que las reformas administrativas no pueden hacerse improvisadamente de una sola vez y en breve espacio de tiempo. Las reformas globales suelen conducir a metas irrealizables y a resultados frustrantes por afectar a demasiados intereses. Reformar la Administración es, por contra, una tarea diaria. No existe una sola medida o conjunto de ellas que haga el milagro de transformar la Administración y convertirla en un paraíso. La estrategia que en este punto recomienda la OCDE, y que es práctica habitual en casi todos los países, consiste en actuar sobre un número pequeño de elementos decisivos del problema, pero haciéndolo radicalmente, en profundidad, para que su fuerza de expansión repercuta positivamente sobre los restantes”. De este modo y dicho de forma sumaria, la Administración Pública abordó su modernización adoptando el paradigma de la Nueva Gestión Pública, siendo la *Gestión de Calidad* una de sus principales estrategias.

Uno de esos elementos decisivos que introdujo la *Nueva Gestión Pública*, plasmados en las diferentes recomendaciones de la OCDE², fue la identificación del usuario como el eje principal de la actividad de la Administración, o lo que es lo mismo, la consideración del tradicional administrado como “cliente”. Todo ello a partir de una focalización de la organización administrativa hacia aspectos tales como la eficacia y la eficiencia, pero donde la *gestión de calidad aplicada a los servicios públicos* cobraba una dimensión estratégica. En principio, la *Nueva Gestión Pública* inducía a la posible búsqueda de alternativas más eficientes, por razón de coste o calidad de servicio, que la provisión directa por parte de las administraciones públicas. A todo ello habría de sumarse un imperativo hacia la rendición de cuentas a la sociedad, que debía ser plenamente concedora de la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos.

Es obvio que todos estos elementos afectaban de manera significativa a las estructuras organizativas y muy especialmente a los procesos de prestación de servicios. Convertir al administrado en cliente y por tanto en el eje de la prestación de servicios públicos, que a partir de ese momento debían tomar como referencia sus necesidades y expectativas, entrañaba el paso de una concepción netamente administrativista a la plena incorporación a la gestión. La *Nueva Gestión Pública* puso el énfasis en la rendición de cuentas sobre los resultados y no en la rendición de cuentas sobre el *input* o el proceso (Speklé y Verbeeten, 2009). Además, abrió la puerta a la introducción de distintas técnicas de gestión del sector privado en el sector público.

Con un cierto retraso temporal, las administraciones públicas se estaban homologando al ámbito

empresarial donde el taylorismo, conocido por “organización científica del trabajo”, fue matizado y corregido cuando se introdujo el concepto de “gestión de los recursos humanos”, que incluyó entre sus planteamientos la intervención en los elementos intangibles presentes en las organizaciones, especialmente la motivación y el compromiso de los empleados, tan presentes en la cultura de gestión contemporánea (Ingham, 2010).

Ya en su día, Max Weber dejó entrever las relaciones entre la burocracia administrativa y la industria cuando afirmaba que “un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación” (Weber, 1987). No sería muy osado afirmar que, así como en el mundo de la industria se pasó del aseguramiento mecánico, muy propio de las cadenas de montaje, a los círculos de calidad, es posible que la Administración Pública weberiana haya completado el procedimiento asegurador y generador de estabilidad pero impersonal, con la adaptación a las flexibles y cambiantes expectativas de la ciudadanía. En cualquier caso, el encuentro azaroso entre la *Gestión de Calidad* y la Administración Pública, implicaba un primer reto: “se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendentes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa y adaptarlos. Pero a la vez se trata de adoptar un concepto surgido del ámbito industrial y adaptarlo al ámbito de la prestación de servicios y a las peculiaridades de cada organización” (Villoria, 1996).

La Gestión de Calidad como una de las principales estrategias de modernización de la Administración

Así, en las administraciones públicas y bajo la bandera de la *Nueva Gestión Pública*, la *Gestión de Calidad* pareció hacerse necesaria por su capacidad para dar respuesta a unas administraciones que debían relegitimarse a partir de la prestación de más y mejores servicios públicos con criterios de eficiencia en su actuación.

En este proceso de adaptación, el enfoque de la *Gestión de Calidad* fue capaz de incidir en la Administración Pública produciendo un cambio cultural de gran importancia: el paso de la administración a la gestión. No se trata de una diferencia meramente terminológica. Administración significa dirección, ordenación, cuidado de un asunto o, más específicamente, gobierno, ejercicio de autoridad o mando sobre un territorio y las personas que lo habitan. En cambio, gestión significa actuar para conseguir algo. En este sentido, gestión pública es un enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos. Como puede apreciarse, no son términos sinónimos. La gestión de calidad fue muy importante si se tiene en cuenta que contribuyó en gran medida a abrir las administraciones a los procesos de modernización y reforma. En concreto, la contribución de la gestión de calidad se plasmó en los siguientes ámbitos.

En primer lugar, en la incorporación de dos conceptos básicos: la orientación al “ciudadano-cliente” y la mejora continua, como criterios inspiradores de la gestión de los servicios públicos. La gestión de calidad comenzó a dotar a la Gestión Pública de un carácter dinámico frente al estático que sustentaba el anterior paradigma. Las demandas y expectativas de la ciudadanía cambian (generalmente al alza), por lo que la Administración habría de adaptarse a esos cambios. Para ello, debía ser gestionada teniendo en cuenta los procesos de toma de decisión y planificación, el funcionamiento de los procesos operativos y, sobre todo, teniendo presente la relación entre la eficacia y eficiencia, los resultados finales en relación con los recursos invertidos.

En segundo lugar, la gestión de calidad proporcionó a las administraciones públicas un lenguaje común para la gestión. Lenguaje que además concordaba con el utilizado en el sector privado, con lo que dio comienzo un transvase de conocimientos permanente y una corriente de colaboración entre ambos sectores, que ha devenido en las actuales estrategias de colaboración público-privada en forma de “partenariados” o proyectos conjuntos.

Además, la gestión de calidad contribuyó a la profesionalización de la Administración Pública,

implantando mejoras y midiendo los resultados. La incorporación progresiva de la evaluación del desempeño está suponiendo un notable esfuerzo, que resulta necesario para determinar el valor de las actuaciones públicas. En el caso de los servicios públicos, los gestores comenzaron a tener presente la idea de la calidad integral de los servicios que estaban produciendo y su adecuación a los objetivos de los mismos.

Chile Calidad: la gestión de calidad a partir de la cooperación público-privada para la mejora de la innovación y la productividad

La implantación de la Cultura de Calidad en Chile ha estado muy focalizada hacia la sinergia entre los sectores público y privado. La puesta en marcha de la organización Chile Calidad y su posterior evolución, han definido una línea de trabajo característica. El Centro Nacional de Productividad y Calidad, Chile Calidad, se puso en marcha en el año 1996 como un Comité de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, siendo un espacio de colaboración tripartita entre trabajadores, empresarios y servidores públicos para enfrentar los desafíos competitivos del país.

Su misión ha estado definida como:

- “Promover en Chile un movimiento por la mejora continua y la innovación en la gestión de las organizaciones públicas y privadas, elevando su calidad y productividad y fortaleciendo sus relaciones laborales”.
- “Ser referente promotor de la gestión de excelencia y construir una masa crítica de organizaciones que utilizan el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia”.

Durante el período comprendido entre 1996 y 2012, Chile Calidad con el objetivo de llevar a cabo su misión ha venido estableciendo alianzas con otras instituciones del mundo público y privado, al mismo tiempo que ha generado redes para construir una masa crítica de organizaciones utilizadoras del Modelo de Excelencia como sistema para mejorar sus resultados. Desde 2012, el Centro Nacional de Productividad y Calidad, Chile Calidad, dependiente en sus comienzos del Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO (organismo ejecutor de las políticas gubernamentales en el ámbito del emprendimiento y la innovación) ha traspasado su gestión hacia el ámbito público-privado, cerrando de manera programada su actividad como institución pública.

Fuente: <http://www.chilecalidad.cl>.

2. La evolución de la Gestión de Calidad en el seno de la Administración Pública. Eficiencia, excelencia y sostenibilidad

Si la gestión de calidad transformó la Administración Pública, a su vez fue ella misma transformada en tanto que paradigma de gestión. En el seno de la Administración Pública se ha atravesado varias fases en un ciclo que, desde la matización de los presupuestos iniciales de la *Nueva Gestión Pública*, ha dado lugar a un avance sustantivo en la mejora y democratización del acceso a los servicios públicos.

Las fases de tal ciclo podrían esquematizarse del siguiente modo³:

- Primera Fase (1985-1995): pone el énfasis en la eficiencia y el ahorro de costes para conseguir una extensión y mejora de los servicios a la ciudadanía.
- Segunda Fase (1995-2008): centrada en la mejora del rendimiento global de las organizaciones (excelencia) para optimizar los servicios que prestan.
- Tercera Fase (2008...): parte del enfoque de la excelencia en la gestión para incorporar más decididamente la eficiencia y el ahorro para la sostenibilidad.

Primera Fase (1985-1995): la eficiencia y el ahorro como base para la extensión y mejora de los servicios a la ciudadanía

Durante esta primera fase, las iniciativas de calidad en el servicio público fueron congruentes con una orientación hacia el desempeño, siendo incluidas en las reformas del sector público de numerosos

países. En el ámbito iberoamericano, al menos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Guatemala, Nicaragua, México, Perú y Venezuela llevaron a cabo reformas para la reestructuración y el desarrollo institucional, que por lo general tuvieron su punto de arranque en la normativización de la gestión y mejora de la función pública o servicio civil.

Para comprender el impacto de la gestión de calidad en la mejora de la eficiencia y el ahorro en las administraciones públicas es necesario tener presente que ambos elementos son fruto de una doble componente, que podría definirse como *asignativa* y *social*. La primera se refiere a la adecuación entre la valoración del resultado y el coste de la consecución del mismo -lo que los anglosajones denominan *Value for Money*- (OECD, 2010). La segunda está directamente relacionada con la equidad, y en su valoración ha de tenerse en cuenta la contribución directa o indirecta de la Administración Pública al desarrollo social y económico del país.

Así, el reto de la Administración Pública pasa por la consecución de la combinación de los niveles de eficiencia económica y asignativa deseables, dedicando para ello los recursos financieros, económicos y sociales necesarios. O, lo que es lo mismo, conseguir que la inversión que la sociedad realiza, tanto presupuestaria como de coste de oportunidad, desde una perspectiva social (independientemente de su valoración por el mercado) se justifique por los resultados alcanzados.

De este modo, para realizar una adecuada valoración de la eficiencia en las administraciones públicas será necesario superar los criterios meramente economicistas, utilizando herramientas capaces de valorar tanto los *output* intermedios (la actividad realizada por las administraciones y sus productos) como los *outcomes* (o resultados generales directos o indirectos en términos de bienestar social).

Bastaría echar una mirada serena al pasado reciente para comprobar que, en las dos últimas décadas y de manera general, las administraciones públicas iberoamericanas han sido capaces de multiplicar y diversificar sus servicios, se han orientado notablemente a la ciudadanía y han mejorado su gestión. En apenas unos pocos años se ha pasado de las ventanillas a gestionar servicios a través de Internet.

Si se tiene en cuenta que la gestión de calidad aplicada a la Administración Pública se ha sustentado en la decisión consciente de poner en relación fines y medios para la prestación de servicios eficaz, eficiente y equitativa, podría afirmarse que constituyó un instrumento teórico-metodológico muy útil en esta primera etapa del ciclo.

México: premios a la mejora de la transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública

Durante 2012 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha entregado dos *Premios de Naciones Unidas al Servicio Público* para la región de América Latina y el Caribe a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México.

Dicha Secretaría contiene la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública, cuyo objetivo es maximizar la calidad de los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos, promoviendo la mejora y homologación de procesos, adopción de buenas prácticas, eliminación de normas que entorpecen el quehacer gubernamental y el empleo de herramientas que fomentan el incremento de la efectividad y la disminución de costos de operación de las instituciones.

En esta edición, el Gobierno Federal obtuvo el primero y segundo lugar en la categoría “Promover la prevención y lucha contra la corrupción en la administración pública”, por la implementación de la “Nueva estructura y orientación de la auditoría a la obra pública” y del “Sistema Nacional de Contrataciones Públicas”, respectivamente, ambos a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Estos sistemas reconocidos por la ONU, forman parte del modelo puesto en marcha por el gobierno federal, a través de la SFP y van encaminadas a cerrar los espacios de oportunidad para los actos de corrupción con un enfoque preventivo.

Fuente: Premios al Servicio Público en las Naciones Unidas. División para la Administración Pública y Gestión del Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDAES), unpan@un.org.

Segunda Fase (1995-2008): la mejora integral hacia la excelencia en la prestación de servicios

En 1998, un documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD venía a revisar críticamente los presupuestos de partida de la *Nueva Gestión Pública*, poniendo el acento en su carácter orientativo y en la importancia de la implementación. Afirmaba lo siguiente: “luego de una década y media de reformas orientadas hacia la *Nueva Gestión Pública* en algunos países miembros de la OCDE, existen muchos indicadores acerca de qué tomar y qué dejar de la *Nueva Gestión Pública*. El debate ideológico que ha tenido lugar ha concebido la *Nueva Gestión Pública* como un fin en sí mismo que define un estado deseable de la *Administración Pública*, en términos de estructura, funcionamiento y resultados. Sin embargo, la evolución de la *Nueva Gestión Pública* muestra que más bien tiene que ser comprendido y utilizado como un conjunto de principios que pueden suministrar las bases para la solución de algunos problemas específicos en ciertos sectores de la Administración Pública si son implementados con propiedad” (Ormond y Löffler, 1999: 15). En este sentido, eminentemente pragmático, para otros autores las iniciativas de calidad en el servicio constituyeron un marco útil dentro del cual se pudieron desarrollar las reformas más exitosas (Shand y Amberg, 1996).

Pero la búsqueda de una relegitimación por la Administración Pública exigía no solo eficiencia en la prestación de servicios. Las crecientes expectativas sociales empujaban a las administraciones públicas a establecer los mecanismos para poner en valor las políticas e intervenciones públicas a partir de su mejora continua, transmitiendo a la ciudadanía confianza en el funcionamiento de las instituciones como garantes de los derechos sociales y como prestadoras eficientes de servicios. Es precisamente en este ámbito donde la gestión de calidad se ha mostrado como un enfoque capaz de proporcionar métodos y herramientas de gran impacto, ya probadas en el sector privado y que, tras su oportuna adaptación al sector público, comenzaron a producir resultados apreciables. Por no mencionar instrumentos de alcance más reducido, los denominados *Modelos de Excelencia*, como el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión⁴, promovido por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ), permiten conjugar factores como la comunicación interna y externa,

la cultura corporativa, el liderazgo, la estrategia, la planificación y la gestión de los procesos y recursos.

Los Modelos de Excelencia se han convertido en la herramienta más caracterizada de la *Gestión de Calidad* en su aplicación al sector público. Se vienen empleando en múltiples ocasiones en una gran variedad de organismos públicos, dando lugar a la identificación de numerosas mejoras en cada uno de ellos.

Los modelos citados facilitan la visión global y objetivada, así como la asunción de responsabilidades por parte de los directivos de la Administración, por cuanto contribuyen a forjar un enfoque integral de consenso en las organizaciones a modo de “hermenéutica” construida a partir de la fenomenología de la gestión. Los más destacables impactos positivos de la utilización de Modelos de Excelencia en las organizaciones públicas son los siguientes:

- Sirven para que los directivos públicos perciban en su organización cómo los planes, programas, procesos y actividades se hallan bajo su responsabilidad y se integran con el resto de las actividades organizativas.

- Incorporan la investigación y el análisis en las áreas prioritarias de la estructura de las organizaciones públicas, con el objetivo de identificar las principales relaciones causa-efecto entre decisiones, procesos, programas y los resultados obtenidos.

- A resultas de lo anterior, los modelos proporcionan pistas para abordar aspectos de la gestión que hasta ese momento carecían de un enfoque global y se gestionaban de forma poco estructurada e independiente del resto de la organización; por ejemplo, la necesaria política de alianzas o gestión de proveedores que en muchas administraciones públicas no se abordaba de manera integral.

- Por último, pero no menos importante, los Modelos de Excelencia han facilitado la integración de los análisis del entorno (estudios e investigaciones) con el análisis institucional (diagnóstico interno), rompiendo el tradicional “autismo” burocrático y estableciendo nexos permanentes entre Administración y Sociedad.

El hecho de que existan Modelos de Excelencia no comporta necesariamente que las organizaciones públicas los utilicen, ni que se adopten como referencia. Incluso puede haber administraciones que den por buenos los conceptos fundamentales definidos en un modelo, pero que ello no redunde en un esfuerzo de aproximación al mismo. Por este motivo, la adscripción a un modelo por parte de una organización tiende a ser verificada con el objetivo de comprobar si, efectivamente, una organización avanza o retrocede respecto a éste. De ahí que los modelos no solamente sirvan como referencia sino que, complementariamente, se hayan desarrollado sistemas de evaluación y reconocimiento externos de la excelencia, que contribuyen a reforzar la implementación de la evaluación de la calidad y otorgan visibilidad a las organizaciones más avanzadas respecto a los mismos.

En Iberoamérica, en lo que se refiere a la implantación de modelos, existen cuatro tipos de situaciones: en primer lugar, los países que cuentan con modelos nacionales propios (como en el caso de México, con su Premio Nacional de Calidad). En segundo lugar se encuentran los países que utilizan el modelo norteamericano Malcolm Baldrige (Costa Rica y Ecuador). En tercer lugar, los numerosos países que han realizado una adaptación del mismo. Finalmente, algunos países utilizan modelos supranacionales como los europeos EFQM (España y Portugal) y CAF (como República Dominicana o recientemente Guatemala). Además, el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, promovido por FUNDIBEQ y REDIBEX, sirve de referencia internacional en Iberoamérica, sobre todo para la presentación al Premio Iberoamericano de la Calidad, respaldado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (AEVAL y FUNDIBEQ, 2008).

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que la gestión de calidad, con los Modelos de Excelencia, ha aportado tres dimensiones fundamentales para las organizaciones públicas en esta segunda fase del ciclo que se viene describiendo.

La primera es que ha proporcionado una referencia sólida para la gestión, orientando acerca de

los objetivos y mecanismos que deben incorporar las administraciones públicas en su camino hacia la excelencia en la gestión.

La segunda es su dimensión evaluativa, en tanto que las administraciones públicas disponen de un instrumento para comprobar, medir y comparar sus avances respecto al “ideal” ofrecido por los modelos a través de sus diferentes criterios. Esta comparación ya incluye la transferencia permanente de conocimientos entre el sector público y el privado.

Finalmente, con los Modelos de Excelencia se han puesto en marcha mecanismos para el reconocimiento en las administraciones públicas, algo que unas décadas atrás parecía, cuando menos, improbable. La presentación a un proceso de reconocimiento puede ser el *leit motiv* adicional de un organismo público para mejorar su sistema de gestión o involucrar a sus directivos.

Desde la perspectiva de que el reconocimiento a la excelencia en la gestión de las organizaciones, en forma de premios, es en sí misma una oportunidad de mejora para las administraciones públicas, pueden citarse algunos beneficios de la presentación a los premios nacionales o regionales a la calidad existentes en Iberoamérica o al Premio Iberoamericano de la Calidad:

- La redacción de la memoria o relatorio de gestión, necesaria para acudir al premio, puede implicar un replanteamiento y sistematización de la información de las áreas de las organizaciones conforme a los criterios del modelo de evaluación utilizado.
- Los momentos de la visita o defensa ante el equipo evaluador pueden representar cierta “catarsis” organizativa, si se plantean como un examen para todos los directivos que habrán de defender su gestión ante unos evaluadores externos cuya labor pasa por verificar lo presentado en el documento. Esto suele redundar en una mayor compenetración del nivel directivo y la plantilla.
- Un reconocimiento puede suponer un salto cualitativo para la organización si, a partir de la aplicación del modelo de referencia correspondiente, logra alinear sus enfoques generando concordancia en la obtención de resultados y sistemáticas generales de trabajo.
- El reconocimiento a la excelencia en la gestión hace visibles los logros y los esfuerzos de las personas en la organización. Por eso es fundamental que las celebraciones de dichos reconocimientos incluyan a todas las personas de la organización y no se limiten a los directivos. Una buena gestión del reconocimiento a las organizaciones puede redundar en un refuerzo del sentimiento de pertenencia de los empleados.
- Los sistemas de reconocimiento, si están correctamente planteados, contribuyen a mostrar las mejores prácticas o, al menos, generan organizaciones de referencia, destacan a unos sobre otros y eso contribuye notablemente a fijar paradigmas de gestión.

**Premios Nacionales a la Calidad en la
Administración en Iberoamérica**

- México
- Brasil
- Uruguay
- Colombia
- Perú
- Argentina
- Chile
- Cuba
- Paraguay
- Premio Iberoamericano
- Ecuador
- República Dominicana
- Costa Rica
- Guatemala
- Portugal
- España

Fuente: Henderson García (2011), complementada con información de FUNDIBEQ y AEVAL.

Aunque ya se ha tratado de los Modelos de Excelencia, parece no obstante conveniente dedicarle unas palabras al segundo componente del binomio. El término *excelencia* suele asociarse a la virtud o cualidad suprema que se utiliza para calificar objetos, personas o circunstancias. Sin embargo, cuando se circunscribe al ámbito de la gestión, la excelencia aparece como apelativo que se otorga a las organizaciones que cumplen con una serie de preceptos de carácter convencional y que varían con el tiempo, conforme avanzan las ciencias de la gestión, en consonancia con los valores de la sociedad en que están inmersas.

De este modo, se vienen considerando organizaciones excelentes conforme a modelos a aquellas que son capaces de llevar a cabo prácticas sobresalientes en su gestión y logran resultados basados en una serie de “conceptos fundamentales” definidos con criterios expertos y que son comunes a los principales Modelos de Excelencia. Estos conceptos fundamentales son un conjunto de pautas consideradas excelentes en cada momento histórico y se agrupan en criterios que sirven de referencia para la gestión de las organizaciones conforme a sus peculiaridades.

Haciendo un resumen de los principales conceptos fundamentales presentes en todos los modelos nacionales o supranacionales, y específicamente en el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, podrían citarse los siguientes: orientación hacia el logro de resultados equilibrados; creación de valor para el ciudadano; liderazgo con visión, inspiración e integridad; gestión por procesos; consecución del éxito mediante las personas; desarrollo de alianzas y, más recientemente, dos aspectos muy relevantes para la gestión pública en la actualidad: la innovación y la sostenibilidad. Estas serían las facetas distintivas de la gestión de calidad en el presente.

República Dominicana: la calidad como principal estrategia en la gestión pública

La Administración Pública Dominicana ha desarrollado, en los últimos años, una estrategia encaminada a mejorar la calidad de los servicios públicos. Desde mediados de la década de dos mil, el Ministerio de Administración Pública (MAP) redefinió las líneas estratégicas, considerando prioritaria la implantación de un sistema de gestión de la calidad en el sector público dominicano a partir del convencimiento de que “legitimar la acción gubernamental es ofrecer servicios de calidad y satisfacer las expectativas y necesidades de los ciudadanos-clientes” (extracto de la publicación institucional: “Estrategias para desarrollar la calidad en los servicios públicos en República Dominicana”).

De este modo, se ha partido del Decreto N° 139-2000, para poner en marcha un Sistema Integrado de Información y Gestión de los Servicios Públicos, así como los premios a las mejores prácticas y el Premio a la Calidad en la Administración Pública, basado en un primer momento en el Modelo Iberoamericano de Excelencia y, posteriormente, en el Modelo CAF. Complementariamente se ha establecido una estrategia para la publicación de Cartas de Compromisos al ciudadano.

Fuente: Oviedo (2012: 138).

Tercera Fase: de la excelencia a la sostenibilidad por medio de la eficiencia en las administraciones públicas

Hoy en día, toda Administración con vocación de excelencia debe garantizar su sostenibilidad social, económica y medioambiental. La definición más extendida de la sostenibilidad procede del ya lejano informe *Nuestro futuro común* (Brundtland, 1987), según el cual desarrollo sostenible es aquel capaz de “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades”. Además de las tres vertientes mencionadas, el desarrollo sostenible contempla tres niveles de aplicación y análisis en el sector público, según su impacto:

- El funcionamiento de las organizaciones públicas.
- Los efectos de las políticas y los servicios públicos en general.
- Las acciones de todos los grupos de interés o intereses afectados, incluidos los organismos públicos.

La combinación de esos dos triángulos (las dimensiones y los niveles) hace que la sostenibilidad deba considerarse de forma integrada, de modo que los estudios sobre la modelización de la sostenibilidad tienen que disponer de indicadores que, por una parte, evalúen la interacción entre la dimensión social, la económica y la ecológica y, por otra, faciliten un enfoque dinámico del continuo de la acción pública desde el nivel macro de las políticas al micro de la gestión organizacional.

La Gestión de Calidad y la sostenibilidad social

A la hora de definir una Administración Pública sostenible, una primera pregunta de muy difícil contestación es ¿cuál es el nivel mínimo de calidad necesario para la prestación de un servicio por la Administración Pública? La respuesta implica ponerse de acuerdo en nada menos que en lo que se entiende por “calidad de vida”, lo que engloba elementos tan complejos como las necesidades que han de satisfacerse y las influencias sobre estas de las diferentes culturas y formas de vida. Así, por ejemplo, las expectativas de la mayoría de los ciudadanos de un país en vías de desarrollo sobre sus servicios públicos pueden distar mucho de las que tienen la mayoría de los ciudadanos de un país avanzado. Sin aspirar aquí a responder a tan difícil pregunta, al menos sí se pueden avanzar dos tesis: la primera, que el concepto de sostenibilidad en la Administración Pública está íntimamente ligado al de calidad de los servicios públicos. La segunda, que la sostenibilidad de la Administración Pública es solidaridad futura, durabilidad y eficiencia a largo plazo, por lo que no debe entenderse ni centrarse

excesivamente en una de sus tres facetas, la medioambiental. Este lado del triángulo es insostenible si no se conjuga con los otros dos: el económico y el social.

La dimensión social de la sostenibilidad tiene una vertiente “externa”, referida a la sociedad en general, y otra “interna”, relativa a las personas en el seno de la organización. En lo que atañe a la primera vertiente, cabría ofrecer una muestra con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de diferentes países obtenido por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en el año 2004, representado por el consumo de electricidad por persona.

Este índice es una medida razonable de la calidad de vida en diferentes países. En él intervienen tres variables diferentes: la calidad de la sanidad, medida mediante la esperanza de vida al nacer; la educación, que se evalúa por la tasa de alfabetización de adultos combinada con la matriculación en los niveles primario, secundario y superior; y el nivel de vida económico, medido por la renta per cápita en dólares, corregida por la paridad del poder adquisitivo, que tiene en cuenta el diferente coste de la vida en cada país. Se trata, pues, de un indicador complejo que toma en consideración diferentes aspectos de la vida de las personas.

Curiosamente, por encima de unos mínimos, el aumento del consumo no implica una mejora de las condiciones de vida. Así pues, la cantidad de electricidad consumida para obtener los servicios generales de la población, dependerá de la eficiencia con que se use la energía y de lo bien distribuidos que estén los servicios. A mayor eficiencia y mejor distribución, mejores resultados cabrá esperar para el mismo consumo de energía.

Por su parte, las personas de una organización constituyen uno de los elementos decisivos para garantizar la sostenibilidad de la propia organización. En este sentido, las organizaciones sostenibles deben preocuparse por asegurar el desarrollo de las competencias y el espíritu innovador de sus empleados, deben alentar su conciencia social y medioambiental, para lo que han de gestionar estrategias y acciones que faciliten el desempeño, la involucración, el bienestar y el respeto a la diversidad.

Así pues, llevado al ámbito de las administraciones públicas y teniendo en cuenta su impacto en la sostenibilidad de los países, no es descabellado pensar que la *Gestión de Calidad* proporciona, con los *Modelos de Excelencia*, unos instrumentos que relacionan la calidad de vida de los ciudadanos con la actividad necesaria de la Administración para garantizarla, así como las repercusiones económicas, sociales y medioambientales derivadas de esta actividad.

Eficiencia para la sostenibilidad económica

Se decía en líneas anteriores que la Administración Pública, gracias a la gestión de calidad, ha podido dotarse de un nuevo discurso que le ha permitido relegitimarse y poner en valor su actividad, no ya como mera productora de servicios públicos, sino también como responsable de facilitar un marco necesario para el desarrollo económico equitativo y generar prosperidad. Una Administración Pública, por otra parte, capaz de favorecer la estabilidad institucional, la credibilidad de los compromisos entre los distintos actores económicos, así como las condiciones de competencia.

Paralelamente, hoy existe una necesidad de establecer prioridades y afinar el “catálogo de productos y servicios” de las administraciones públicas, el qué hacer y el cómo. Esto comporta la superación de ciertos tópicos o lugares comunes que han quedado desfasados por inasumibles como, por ejemplo, la gratuidad generalizada e indiscriminada en la prestación de todo tipo de servicios (el conocido como “gratis total”). La gestión de calidad ha hecho notables aportaciones en este campo, como las *Cartas de Servicios* o de *Compromisos*, instrumentos que equilibran la oferta y demanda de servicios públicos sobre bases cuasi-contractuales y facilitan la adecuación de las expectativas de los usuarios a la realidad de los servicios públicos.

Por otra parte, el discurso de la calidad en las administraciones públicas ha servido para aportar una referencia de valores a los directivos públicos: la orientación al ciudadano y la apertura a la

incorporación en la Administración Pública de los objetivos y las demandas de la sociedad, pero ahora también el ahorro, la eficiencia y la conciencia de costes. La mejora de la calidad y la eficiencia de la gestión pública, en tiempos de crisis, se plantea aún más necesaria: por un lado, permite proporcionar mejores servicios, más orientados a las demandas y necesidades de los ciudadanos con menores recursos y, por otro, posibilita la sostenibilidad de las propias políticas públicas. De hecho, las políticas públicas solamente son sostenibles en el tiempo si existe un amplio consenso ciudadano en su eficacia, eficiencia y equidad. Si este consenso se quiebra, las instituciones y las políticas se vuelven vulnerables ante las situaciones de crisis, donde es necesario pedir un mayor esfuerzo de financiación de lo público a los ciudadanos que tienen posibilidades de realizarlo. No es extraño, en este contexto, que algunos autores se atrevan a caracterizar los tiempos actuales como “la era del gobierno mediante la gestión del rendimiento” (Bouckaert y Halligan, 2008).

Gestión de Calidad y sostenibilidad medioambiental

La Administración Pública también tiene la oportunidad de servir de palanca en la introducción de un nuevo tipo de valores ecológicos y de austeridad en la sociedad, mediante una actuación ejemplarizante. Es, quizás, la institución mejor situada para llevar a cabo este cambio hacia pautas sociales más eficientes. Pero ¿cómo empezar? Precisamente la *Gestión de Calidad* puede facilitar la labor. Existe una variedad notable de marcos de medición de la sostenibilidad (GRI, IWA4, ISO/DIS 26000), por lo que es probable que el desarrollo de un nuevo marco a partir de cero aporte poco valor. Por el contrario, sería recomendable elaborar un marco común de medición de la sostenibilidad basado en planteamientos que ya son de uso generalizado, diseñando así un marco “suave” de sostenibilidad para la Administración Pública adecuado para la evaluación interna y la elaboración de informes externos. Este instrumento debería ser capaz de integrar la sostenibilidad en el sistema de gestión del desempeño de cualquier organismo público y podría ser compatible con el uso de los Modelos de Excelencia (Parrado y Löffler, 2011).

3. La incorporación de la Gestión de Calidad al marco normativo. El derecho a la Gestión de Calidad

A pesar de que lógicamente existe un desarrollo dispar entre los diferentes países, puede afirmarse que la *Gestión de Calidad* se encuentra mencionada en la totalidad de los ordenamientos jurídicos iberoamericanos. Este hecho ha sido posible tras una razonable consolidación de los cimientos institucionales de las administraciones públicas iberoamericanas. Así, la calidad ya forma parte del primero de los principios de la Administración Pública, cual es el principio de legalidad. Cabe decir, en otras palabras, que la *Gestión de Calidad* se ha convertido en un derecho, invocable por sus ciudadanos y que refleja la garantía de seguridad jurídica frente a la discrecionalidad para demandar una Gestión Pública de Calidad.

El propio Consenso de Asunción, aprobado en julio de 2011 en el seno de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, ratifica este planteamiento. En dicha declaración se acordó impulsar y desarrollar los contenidos de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública como elemento potenciador de la modernización de las administraciones públicas iberoamericanas, desde un enfoque sistémico e integrador de las diferentes metodologías y herramientas. La Carta constituye un hito de trascendental importancia en la evolución de la gestión pública iberoamericana y se ha convertido en el marco de referencia insoslayable para cualquier iniciativa nacional en este campo. Por tal razón, es conveniente efectuar una pequeña recapitulación sobre sus principales aportaciones al acervo de la gestión pública iberoamericana.

Aportaciones de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

Ciertamente, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública “constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público” (CLAD, 2008).

La Carta ofrece un documento de extraordinaria importancia en el que, por vez primera, se recoge al máximo nivel el acervo común de todos los países iberoamericanos en este ámbito y se diseñan estrategias y orientaciones compartidas para mejorar la calidad de las administraciones públicas iberoamericanas. No es este el lugar para hacer un análisis pormenorizado del contenido de la Carta, pero sí de resaltar sus principales aportaciones. La primera, entre ellas, es que brinda una perspectiva integradora y sistémica de la calidad, concibiéndola, más que como un conjunto de técnicas o herramientas de gestión, como un enfoque transversal que, a modo de argamasa, permite fundir las diversas medidas de modernización, orientándolas a la ciudadanía. Se trata, en definitiva, de un documento que proporciona las líneas orientadoras para “utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos” (CLAD, 2010).

Adaptación de la Carta Iberoamericana de Calidad en las Administraciones Públicas de la República de Argentina

La visión de calidad adoptada por el Gobierno de Argentina se enmarca en lo expresado por la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada en junio de 2008.

De acuerdo con el Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad, elaborado por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP) en 2008, la calidad es entendida como una cultura transformadora de la Administración Pública, a través de la mejora continua y la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus ciudadanos. De lo que se trata es de contar con un Estado fuerte, entendido como un Estado transparente en sus actos, abierto al escrutinio y la participación de la sociedad, con una capacidad efectiva para elaborar e implementar las políticas públicas y con funcionarios capacitados y responsables de sus acciones.

Aunado a lo anterior, el Gobierno argentino es consciente de los desafíos que enfrenta actualmente el Estado, producto de un mundo globalizado, donde la escasez de recursos y al aumento de las demandas y expectativas, obliga a la Administración a idear nuevas formas que le permitan ofrecer productos y servicios, no solo más eficientes, sino que tomen en cuenta la satisfacción de sus usuarios y beneficiarios finales. Es en este marco en el que la Administración Pública argentina desarrolla e implementa un Sistema de Gestión de Calidad que asegure la mejora continua del funcionamiento de las organizaciones. Los beneficios que trae aparejados la aplicación de este Sistema son:

- Mejora de la imagen.
- Mejora del Servicio.
- Optimización de la utilización de los recursos.
- Integración del cliente-ciudadano a la organización.
- Mejora de la gestión.

Fuente: SIARE (CLAD), <http://siare.clad.org/siare/innotend/calidad/calidargentina.html#1>.

Los pronunciamientos expresos de la Carta a favor de un concepto de Calidad Institucional, que incorpora la gestión pública para resultados y promueve acciones e instrumentos tales como la Dirección Estratégica, el Análisis de la opinión ciudadana como una forma de participación, la mejora

de la normatividad y la simplificación administrativa y el recurso sistemático a la medición y evaluación, dan cuenta fehaciente de esa idea globalizadora de la calidad como estrategia de modernización. En suma, la Carta, guiada por un espíritu eminentemente práctico que persigue dotar a las administraciones públicas de orientaciones que les permitan hacer realidad el derecho ciudadano a una gestión pública de calidad, brinda las siguientes aportaciones.

1. *Facilita la incorporación de las administraciones a los nuevos paradigmas (orientados al servicio al ciudadano).* La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública asocia sus principios finalistas a los instrumentos de gestión cuando afirma que “la adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social”.

Eventualmente, podría suceder que la implantación de un nuevo paradigma de gestión en la Administración Pública acabara percibiéndose como una superposición con el sistema de gestión histórica y culturalmente implantado. Algunos líderes de la organización continuarían funcionando con el anterior modelo, normalmente más burocrático pero más asentado, utilizando la nueva referencia en términos más o menos cosméticos (aplicando el nuevo vocabulario que conlleva) o realizando acciones episódicas pero inconexas de la gestión cotidiana.

Por ello, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública contiene muchos de los elementos necesarios para hacer efectiva la integración de aspectos como el liderazgo comprometido, la medición, el aprendizaje y la búsqueda de la mejora, aportando, en primer lugar, orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública, entre los que cabe destacar la importancia de la orientación política, así como la perspectiva sistémica. En segundo lugar, definiendo acciones e instrumentos para el desarrollo de la calidad en la gestión pública.

2. *Promueve la implantación de marcos de referencia para la mejora de la Calidad.* La acción número 43 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública afirma que “la adopción de modelos de excelencia, integrales u holísticos, facilita la comprensión de las dimensiones más relevantes de la realidad de los órganos y entes públicos y permite establecer unos criterios orientadores, homogéneos, tanto para el análisis sistemático y riguroso como para lograr la acción coherente”.

En última instancia, en la práctica, cada organización tiene que acabar creando históricamente su propio modelo en paralelo a la consolidación de su cultura organizativa, y para ello es muy importante contar con referencias, herramientas y guías de apoyo.

Los modelos proporcionan una perspectiva integral de la situación de la gestión mediante la definición de las áreas de mejora por cada criterio, que, de tenerse en cuenta, facilitan el aprendizaje organizativo al identificar aspectos que pueden no haberse tenido en cuenta en las organizaciones que los aplican.

La puntuación conseguida a partir de una evaluación sirve para situar a la organización en un rango y permite la realización de comparaciones pero, sobre todo, un seguimiento consensuado de la marcha de la organización.

A resultas de lo anterior, los modelos proporcionan pistas para abordar aspectos de la gestión que hasta ese momento carecían de un enfoque global y únicamente se gestionaban de forma poco estructurada e independiente del resto de la organización.

3. *Genera un entorno adecuado para la implantación de la sostenibilidad.* Cuando la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública define la calidad, recuerda que “la concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social”.

Los modelos que recomienda la propia Carta para hacer operativa la calidad posibilitan que las

administraciones públicas incorporen a su gestión las tres dimensiones de la sostenibilidad, más arriba examinadas (económica, social y medioambiental), para que sean conscientes de los efectos directos de sus propias actividades, así como del impacto de los servicios y las políticas públicas.

4. *Proporciona un marco para el desarrollo de la Administración electrónica.* La mayoría de los especialistas en tecnologías de la información y comunicación vinculan la Gestión de Calidad con el desarrollo de la Administración electrónica. Una sentencia muy conocida entre los tecnólogos, fruto de la experiencia con organizaciones públicas, es que “si tienes burocracia y la informatizas obtendrás burocracia informatizada”.

La gestión de los procesos, la optimización de los flujos de información y la identificación de la cadena de valor en las administraciones públicas son requisitos fundamentales y previos a la aventura de la prestación de servicios electrónicos. Esta idea aparece recogida en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública cuando, entre las acciones e instrumentos para la Gestión de Calidad que promueve la acción número 51, vincula la Gestión de Calidad a la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, afirmando que “la Administración Pública buscará la optimización de las tecnologías de la información y la comunicación, para la mejora y acercamiento del servicio a las necesidades ciudadanas, así como de la propia gestión pública, mejora de la atención, trámites en línea, participación y transparencia. Para ello, tratará de facilitar múltiples modalidades de acceso y realización de trámites, así como el intercambio documental y de información en ambos sentidos Administración-ciudadano. En particular, se propiciará la interconexión entre las diferentes Administraciones orientada a la simplificación de trámites para el ciudadano”.

Haciendo una prospectiva general, las estrategias para el desarrollo de servicios electrónicos han de pasar, en primer lugar, por el desarrollo de las infraestructuras y sistemas de gestión para, posteriormente, pasar a la gestión del proceso de transformación hacia los nuevos modelos de Administración electrónica. Lo que, en definitiva, no es otra cosa que la gestión del cambio.

5. *Promueve la identificación de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo mediante procesos de premiación.* La acción número 44 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública establece que: “los premios a la calidad o premios a la excelencia respaldados por modelos de excelencia constituyen instrumentos valiosos de estímulo para la mejora, aprendizaje y reconocimiento de la gestión, resultando de gran utilidad para el intercambio y difusión de las mejores prácticas”. Además, deja constancia, como consideración final (núm. 62), de “la gran utilidad de optar por modelos de excelencia en la gestión, establecidos como respaldo de Premios Nacionales a la Calidad y del Premio Iberoamericano de la Calidad, respaldado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”.

6. *Vincula Calidad e Innovación.* La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública se refiere a la innovación en dos apartados. El primero es definido como el derecho ciudadano a “Participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a presentar propuestas de transformación e innovación del servicio”.

En otro de sus párrafos menciona que “la adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las Administraciones Públicas iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir”.

Innovar no es únicamente desarrollar o aplicar tecnología con la que hacer las cosas mejor, más barato y más deprisa. El reto es innovar para crear valor, haciendo las cosas de forma diferente e, incluso, haciendo cosas radicalmente nuevas. Una Administración Pública que pretenda innovar debe replantear sus procesos y dar lugar a marcos de trabajo propicios, y esto es algo que tiene mucho que

ver con una perspectiva de Gestión de Calidad, orientada a facilitarle al ciudadano una relación más cómoda y ágil y a aumentar la capacidad de los servicios públicos.

Desde esa nueva lectura, la innovación se convierte en un valor transversal dentro de una Administración, capaz de aparecer en cualquier ámbito, y cuyo destino no es la tecnología por la tecnología, sino la utilización de la tecnología como un medio para crear valor útil para la organización, los ciudadanos y la sociedad.

En las administraciones más desarrolladas se está produciendo una aplicación intensiva y transformadora de la innovación en los procesos operativos, en la mejora de la eficiencia, en el modo en que se relacionan con su ecosistema de alianzas y proveedores, en los servicios que ofrecen y, sobre todo, en cómo los ofrecen a sus ciudadanos.

7. *Subraya la importancia de las redes.* La Carta afirma que es necesario “el establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y redes de acceso o interconexión que permitan la identificación de las mejores prácticas, tanto entre funcionarios que integran la Administración Pública, como entre órganos y entes públicos y unidades administrativas, así como con otras Administraciones Públicas e instituciones privadas”. Tal como se ha dicho más arriba, el ciudadano está en un contexto complejo en el que operan muchos actores, tanto en la prestación de servicios como en la formulación de políticas. En paralelo, la Administración Pública es un actor que actúa en un marco relacional en el que prima la diversidad. La multiplicidad de actores presentes en las redes de producción de las políticas públicas confluye e intercambia conocimientos en las fases de diseño, implantación y evaluación de esas políticas, sobre todo en el desarrollo de proyectos conjuntos para la puesta en marcha de nuevos servicios o prestaciones. La concepción reticular es precisamente una de las características de la gobernanza. En este sentido, cobra su verdadera importancia el rol del propio CLAD.

Brasil: intercambio de conocimientos y cooperación internacional para la modernización de la gestión pública

El proyecto “Modernización de la Gestión Pública”, firmado entre el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP) de Brasil y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) de España, está coordinado por el Departamento de Gestión (SEGES) y su principal objetivo es contribuir a la modernización de la administración pública en Brasil.

Insertado dentro de las prioridades definidas en la IV Comisión Conjunta España-Brasil, el proyecto abarca temas relevantes para ambos países en el ámbito de la gestión con acciones relacionadas con los siguientes temas principales: fortalecimiento de la capacidad institucional de la SEGES, mejora de procesos y herramientas del MP para el diálogo con la Administración Federal y para la cooperación con otros actores, ONG, etc., sistematización y difusión de experiencias exitosas y lecciones aprendidas.

La cooperación técnica para el intercambio de conocimientos entre Brasil y España está contribuyendo a la modernización de la gestión pública, la producción de conocimiento y la reorganización de los diferentes procesos de trabajo. Mejora de la gestión del Estado significa actuar sobre los problemas estructurales, el marco jurídico y los procesos más importantes de los gobiernos, así como el tamaño de la gestión empresarial.

En el proyecto participaron varios actores. En Brasil, además del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, participó la Secretaría General de la Presidencia, algunos municipios y varias organizaciones no gubernamentales. En España, el proyecto contó con la participación del Ministerio de la Presidencia, de Política Territorial y Administración Pública, Economía y Hacienda, y el gobierno de la Generalitat de Catalunya. También actuaron varias instituciones públicas, universidades, fundaciones y expertos relacionados con el gobierno y las universidades.

El proyecto de “Modernización de la Gestión Pública” fue iniciado en 2008 y se completará en 2014.

Fuente: Morera i Balada (2009).

8. *Completa el ciclo lógico de la gestión con la evaluación de la propia Carta.* Los documentos de alto nivel político, como es el caso de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, pueden ver debilitada su enorme potencialidad si quedan reducidos a declaraciones formales, muchas veces huérfanas de implementación y resultados. Por tal razón, la propia Carta dedica su último apartado a formular una serie de *Consideraciones finales acerca de la eficacia de la Carta*, todas ellas de gran pertinencia pero entre las que conviene destacar la última, que prevé: “Los Estados iberoamericanos establecerán los mecanismos que consideren convenientes para evaluar el avance en la implementación de la presente Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”.

Esta consideración expresa, por una parte, la rica variedad de situaciones nacionales en una región como Iberoamérica y, por otra, el reconocimiento lógico a la soberanía de cada uno de los Estados de Iberoamérica para decidir sus políticas administrativas. Sin embargo, no puede ignorarse otra consideración que refuerza la anterior. Se trata de la que propone que “la optimización de las recomendaciones y enfoques en el desarrollo de procesos de mejora de la calidad en la gestión de las Administraciones Públicas Iberoamericanas requiere la cooperación entre los países de la Comunidad Iberoamericana, que favorezca el intercambio de experiencias y metodologías”. En este sentido, es muy relevante el reforzamiento del papel del CLAD para que promueva y coordine una metodología común para llevar a cabo la evaluación del avance en la implementación de la Carta. Por otro lado, sería también muy positivo que el CLAD promoviera y apoyara la participación de las administraciones públicas en los procesos nacionales de premiación y en el Premio Iberoamericano de la Calidad que, justamente en aplicación de la Carta, cuenta con una modalidad específica para administraciones públicas.

4. Decálogo de propuestas para seguir avanzando

Los países iberoamericanos necesitan una Administración Pública imparcial, eficaz, eficiente, sostenible, legítima e íntegra, de ahí la importancia de analizar cuál es el nivel de calidad de la Administración en Iberoamérica (qué se ha hecho y cómo se ha hecho) y de promover políticas de fortalecimiento institucional para la misma (qué queda por hacer).

Desde estas líneas se proponen algunas recomendaciones a partir de las lecciones aprendidas, fundamentalmente con las actividades sinodales y documentales del CLAD. Se trata de diez propuestas para continuar con el impulso a la Gestión de Calidad, facilitar su implantación y generar valor en las administraciones públicas iberoamericanas.

1. Incorporar explícitamente la Gestión de Calidad en los programas y acciones de gobierno y establecer las estrategias, estructuras y mecanismos necesarios para implantarla en las administraciones públicas. Las declaraciones programáticas, los compromisos y acuerdos parlamentarios, la promulgación de normas y la creación de estructuras u órganos de coordinación pueden constituir el punto de partida para llevar a cabo acciones constructivas en este sentido.

2. Hacer una Administración innovadora, accesible, abierta y cercana a la ciudadanía, mediante la simplificación administrativa y el acceso electrónico a los servicios públicos, sobre la base de la gestión por procesos y del conocimiento, del desarrollo de equipos y redes de trabajo, así como de la interoperabilidad entre administraciones públicas y con otras entidades.

3. Construir una Administración económicamente eficiente y sostenible, por medio de la implantación de sistemas integrales de planificación, gestión y control, de la racionalización de estructuras administrativas y de planes de eficiencia y austeridad. Los marcos de sostenibilidad (y responsabilidad social) pueden brindar instrumentos integrales para ello.

4. En un entorno de gobierno multinivel, es necesario adoptar fórmulas organizativas y de coordinación interadministrativa que garanticen la ejecución efectiva de las políticas de calidad y mejora de la gestión en los distintos niveles, sin menoscabo de la descentralización política y

administrativa. Diversos instrumentos de cooperación horizontal, bilateral y multilateral, como Convenios o Acuerdos, pueden ser imprescindibles para la “desfragmentación” de los servicios a la ciudadanía.

5. No es posible la mejora de la gestión pública ni el logro de una Administración con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad sin la aplicación sistemática y permanente del análisis y evaluación de las normas, programas, planes y políticas públicas. La evaluación metodológicamente rigurosa de programas y políticas públicas, los estudios de percepción ciudadana y las encuestas de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios no solo permiten juzgar la validez de la actuación de los poderes públicos, sino que facilitan la consideración integrada de los niveles macro, meso y micro del continuo de la acción pública.

6. Una Administración democrática, una Administración al servicio de la ciudadanía debe garantizar no solo el acceso a sus servicios, sino la intervención participativa de aquella en su diseño, desarrollo y evaluación. La participación debe comprender sistemas de consulta (encuestas, paneles), sugerencias y reclamaciones, órganos de participación, mecanismos electrónicos y utilización de redes sociales.

7. Ninguna reforma de la gestión pública es viable sin contar con su elemento vivo e inteligente. El desarrollo de las capacidades de las empleadas y los empleados públicos resulta vital, condición *sine qua non* para una gestión pública de calidad. Aspectos como la capacitación permanente, la evaluación del desempeño, el conocimiento e incorporación de la percepción de los empleados públicos, el reconocimiento e incentivación por su implicación en la mejora, así como la aplicación de fórmulas de flexibilidad laboral (teletrabajo, medidas de conciliación, etc.) son cuestiones clave para el éxito de la calidad en la gestión pública (no puede haber ciudadanos satisfechos sin funcionarios satisfechos).

8. Las organizaciones públicas deben manifestar fehacientemente su compromiso con la ciudadanía en general y con sus usuarios en particular de diversas maneras, pero hay una que lo expresa de forma singular, que son las Cartas de Servicios o Cartas de Compromisos. Estas herramientas no solo hacen públicos los compromisos de las organizaciones con los usuarios de sus servicios, sino que, para llegar a declararlos, han debido realizar un análisis riguroso de sus estructuras, procesos y resultados. En este sentido, son también poderosas herramientas de mejora de la organización. Las metodologías empleadas para elaborar las Cartas, su grado de implantación en la Administración correspondiente, el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de los compromisos y la difusión y accesibilidad de las Cartas son elementos que deben tenerse en cuenta para que no sean meros instrumentos de publicidad institucional.

9. Las organizaciones públicas, como se ha visto, deben estar orientadas a la ciudadanía, dirigidas con inspiración y servidas por personas capacitadas, pero para estabilizarlas, para asegurar su sostenibilidad, es precisa la adopción de sistemas de gestión de la calidad (modelos de excelencia o normas ISO). La promoción y aplicación de la práctica de la autoevaluación frente a modelos de referencia (nacionales, iberoamericano) y a los sistemas de gestión de la calidad (normas ISO) redundan claramente en la mejora del rendimiento de las organizaciones, mas es conveniente complementarla con fórmulas de reconocimiento que conlleven el escrutinio externo (Premios y Certificaciones).

10. Todo lo que se haga, todo lo que se haya mejorado, poco vale si no se pone en conocimiento de su beneficiaria, que es la ciudadanía. Por eso, la implantación de mecanismos formales de rendición de cuentas a la sociedad constituye el broche sin el cual quedaría incompleto y vulnerable el ciclo de las nueve propuestas anteriores. Las medidas de acompañamiento a las leyes de Transparencia, la creación de “Observatorios”, la difusión de memorias, informes, resultados de evaluaciones, las comparecencias ante órganos legislativos permiten retornar a la sociedad la información precisa para que juzgue si la gestión pública responde a las necesidades y expectativas en función de las que entregó sus impuestos al Estado.

Notas

¹ Fayol (1916) define por primera vez las Ciencias de la Gestión en su “Administration industrielle et générale”.

² Véanse los sucesivos informes del Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la OCDE.

³ Los años consignados son solo orientadores y difieren entre los diversos países.

⁴ Los diversos modelos de excelencia que existen a escala mundial están agrupados en el *Global Excellence Models Council (GEM)*.

Bibliografía

AEVAL y FUNDIBEQ (2008), *Guía de autoevaluación para la administración pública: Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Agranoff, R. (2007), *Managing Within Networks*, Washington, Georgetown University Press.

Bouckaert, G. y Halligan, J. (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, London, Routledge.

Brundtland, G. H. (1987), *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press.

CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 noviembre.

_____ (2006), “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio; y adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 3 al 5 de noviembre.

_____ (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo al 1° de junio; y refrendada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, Chile, 10 de noviembre.

_____ (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.

_____ (2009), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, 25 y 26 de junio; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre.

_____ (2010), “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, Caracas, CLAD.

Fayol, R. (1916), *Administration industrielle et générale*, Paris.

Henderson García, Alan (2011), “Los premios a la calidad en la administración pública”, en *ICAP: Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nos. 60-61, pp. 219-242.

Ingham, G. (2010), *Capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

López Casasnovas, Guillem; Puig-Junoy, Jaume; Ganuza, Juan José; y Planas Miret, Iván (2003), *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (Colección Estudios Económicos; N° 31).

- Morera i Balada, J. R. (2009), *Modernización de la gestión pública: reorientación de la gestión de la Carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG)*, Brasilia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Embajada de España en Brasil; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- OECD (1987), *Administration as Service, the Public as Client*, Paris, OECD.
- _____ (2010), *Public Administration after "New Public Management"*, Paris, OECD (OECD Series: Value for Money in Government).
- Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999), "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, pp. 141-172.
- Oviedo, José (ed.) (2012), *Estrategias para desarrollar la calidad en los servicios públicos en República Dominicana*, Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública.
- Parrado, S. y Löffler, E. (2011), *Hacia una administración pública sostenible*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, <http://www.aeval.es>.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Shand, David y Amberg, Morten (1996), "Background Paper", en *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, Paris, OECD. Public Management Service.
- Speklé, R. F. y Verbeeten, F. H. M. (2009), *The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance; Working Paper*.
- Villoria, M. (1996), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Weber, Max (1987), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. 8. ed.

La investigación en e-Gobierno referida a economías emergentes: evolución y tendencias futuras*

Laura Alcaide Muñoz,
Antonio M. López Hernández y
Manuel Pedro Rodríguez Bolívar

1. Introducción

Las reformas administrativas llevadas a cabo bajo el marco de la “Nueva Gestión Pública” (NGP) han estado caracterizadas por un movimiento hacia una nueva cultura que enfatiza en la satisfacción de los ciudadanos y su participación en la gestión pública, en el establecimiento de métodos de evaluación y de rendición de cuentas, en la apertura de las entidades del sector público a la competitividad, en la mejora de los procesos de *benchmarking* y en la descentralización en la gestión de los servicios públicos (Hood, 1995).

La implementación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el ámbito de las administraciones públicas ha venido a favorecer el proceso de reformas y modernización de estas entidades (Chan y Chow, 2007) fortaleciendo, asimismo, la democracia de los gobiernos (Calista y Melitski, 2007). Este proceso, denominado en sentido amplio e-Gobierno (Chadwick, 2006), ha permitido, además de una mayor accesibilidad a la información y servicios públicos (Martins, 1995), por un lado, una mayor interacción y participación ciudadana en la gestión pública (Dunleavy ...[et al], 2006) y, por otro lado, una mayor transparencia de la información, siendo esta última un aspecto clave de la rendición de cuentas de las administraciones públicas (Rodríguez ...[et al], 2010).

En este sentido, el e-Gobierno es considerado un tema relevante en las agendas políticas que persiguen la transformación de las administraciones públicas (Jaeger, 2003). Su continuo interés queda reflejado en el resurgir de una gran cantidad de estudios y proyectos de investigación recogidos en diversas publicaciones, incluyendo artículos que destacan la utilidad de la administración electrónica como un método para reducir la corrupción en el gobierno a través de una mayor transparencia en la información (Maor, 2004), como un medio para mejorar los actuales servicios públicos (Hartley, 2005), y como instrumento para mejorar el rendimiento con respecto a la prestación correcta y eficiente de los servicios (West, 2004).

Hasta la fecha, la mayoría de las investigaciones sobre e-Gobierno ha analizado su grado de desarrollo en los países desarrollados, dejando de lado el área de las economías emergentes. Además, estos estudios parecen no ser homogéneos, utilizándose diferentes metodologías para analizar un campo de investigación muy amplio. En vista de esta heterogeneidad, y en la creencia de que la evidencia científica no es el resultado de un estudio de investigación individual, sino más bien la agregación y acumulación de conocimiento con el apoyo de las bases de la investigación anterior (Rodríguez ...[et al], 2010), es necesario realizar revisiones integradoras, con una visión crítica de la literatura, a fin de mejorar nuestro conocimiento en el campo del e-Gobierno y adquirir una visión amplia de la situación actual y las posibilidades de investigación en el futuro.

Para ello, se desarrolla un estudio bibliométrico que analiza las revistas con mayor impacto internacional (*Journal Citation Reports*, JCR) que figuran en los campos de las Ciencias de la Información y Biblioteconomía, y de la Administración Pública. Este análisis tiene como objetivo observar, entre otros factores, los temas de e-Gobierno que han suscitado mayor interés entre los investigadores, las revistas en las que se han publicado los estudios, así como las metodologías

Recibido: 10-02-2012. Aceptado: 24-08-2012.

(*) Esta investigación ha sido llevada a cabo gracias a la financiación obtenida del proyecto de investigación referencia P11-SEJ-7700, otorgado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, y del proyecto de investigación referencia ECO2010-20522-ECON otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Plan Nacional de I+D+i.

utilizadas para analizar este fenómeno, mostrando las tendencias de estudios en e-Gobierno realizados sobre países desarrollados y países emergentes o en transición.

En este sentido, se resaltan las oportunidades potenciales de investigación en el campo objeto de estudio, prestando especial interés a las lagunas de investigación sobre países emergentes o en transición, ya que consideramos que un exhaustivo análisis del pasado nos permitirá prepararnos para el futuro. Además, creemos que los hallazgos alcanzados pueden ayudar a los investigadores de e-Gobierno en el desarrollo y dirección de sus futuros análisis, especialmente a aquellos interesados en el análisis de iniciativas en los países menos favorecidos.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección se repasan los principales estudios bibliométricos desarrollados en el ámbito del e-Gobierno. La tercera sección recoge la metodología de investigación haciendo referencia inicialmente al proceso de selección de la muestra y metodología de análisis y, posteriormente, a los resultados obtenidos de la investigación propuesta. Finalmente, se destacan los principales hallazgos y conclusiones de la investigación, así como las tendencias de investigación futuras.

2. Estudios bibliométricos existentes en el campo del e-Gobierno

Desde que el término “bibliométrico” fue acuñado por primera vez por Alan Pritchard en 1969, muchos son los estudios bibliométricos que se pueden encontrar en la literatura académica. Este tipo de herramienta de investigación permite mantener un debate vivo en el campo objeto de estudio, tanto acerca de la materia en sí misma como en la forma más adecuada para abordar la cuestión. Los estudios bibliométricos permiten a los académicos identificar las raíces históricas de un determinado campo de estudio (Atkins, 1988), predecir las futuras tendencias de investigación (Löfstedt, 2005), y discernir la dirección que está tomando una disciplina, posibles insuficiencias en la metodología, debilidades, enfoques triviales, etc.; en definitiva, proporcionan un punto de partida que facilita enormemente la mejora de los conocimientos.

En el campo del e-Gobierno son pocos los estudios bibliométricos que se encuentran en la literatura. Por un lado, Yildiz (2007) discute las limitaciones de la investigación previa en este ámbito, tales como la vaguedad en la definición de e-Gobierno, y señala la necesidad de estudios empíricos que den lugar a nuevos argumentos teóricos, además de nuevos conceptos y categorías. Sin embargo, el autor en referencia no especifica la metodología y estrategia de recolección de los estudios, ni la codificación de temáticas y metodologías, sino que lleva a cabo una evaluación crítica de las investigaciones realizadas en e-Gobierno y las futuras líneas de investigación. Realiza una revisión académica de los artículos centrados en la implementación de las TIC en las administraciones públicas y los modelos de implementación del e-Gobierno, no teniendo en cuenta otras facetas del mismo, ni mostrando qué artículos ha dejado por el camino. Al no considerar toda la gama de estudios existentes en el momento de la investigación, las conclusiones podrían considerarse sesgadas.

Por otro lado, Heeks y Bailur (2007) centran su análisis en las perspectivas sobre e-Gobierno, la filosofía de investigación y el uso de la teoría, analizando únicamente las comunicaciones y participaciones realizadas a una reunión científica a nivel europeo y las aportaciones científicas publicadas en dos revistas catalogadas dentro del ámbito de estudio de las Ciencias de la Información - *Government Information Quarterly* e *Information Policy*-. Ello da lugar a un análisis parcial sobre este tema, obviando las aportaciones realizadas en el congreso en su versión internacional, y las realizadas por otras revistas catalogadas dentro de las Ciencias de la Información, tales como *Information Society*, *Social Science Computer Review*, etc., o revistas de Administración Pública, tales como *American Review of Public Administration* o *Public Administration Review*, todas ellas de calidad y referentes en investigación. De esta forma, se quedan fuera aportaciones que podrían resultar interesantes, y no se considera que en cada continente existen tendencias de investigación diferentes, como veremos en nuestra investigación.

En vista de que este tipo de estudios bibliométricos no está suficientemente representado en la

literatura académica, descuidándose con ello la predicción de tendencias futuras de investigación, es importante determinar la dirección que una disciplina debe tomar con el fin de alcanzar la madurez y, por tanto, mejorar el entendimiento en un área determinada de la investigación. En el caso del e-Gobierno, los resultados de esta investigación podrían ser utilizados por los investigadores, por los gestores públicos, así como por los responsables políticos para mejorar la planificación, comparar las diferentes situaciones en los países desarrollados, examinar cómo se están abordando los planes estratégicos de implementación de e-Gobierno, y analizar los éxitos y los fracasos. Estos hallazgos podrían ser utilizados para facilitar el mayor desarrollo de estos tópicos en las economías emergentes.

3. Selección de la muestra y metodología de investigación

La implementación del e-Gobierno en las administraciones públicas constituye un medio fundamental para cambiar la forma en que se llevan a cabo las actividades públicas, para mejorar el acceso a unos servicios públicos de calidad y abrir la información gubernamental, permitiendo que los ciudadanos recuperen la confianza en los políticos, así como el fortalecimiento de la democracia en los países donde hay poco sentido de la participación pública en la toma de decisiones gubernamentales. Todos estos aspectos pueden tener especial significación en los países emergentes y las economías menos favorecidas. Sin embargo, la investigación en e-Gobierno en las economías emergentes sigue estando en una etapa incipiente. En este sentido, es útil examinar la evolución y situación actual de los diferentes estudios de e-Gobierno referidos a países emergentes¹, y si estos han tenido en cuenta los avances desarrollados en los países más avanzados para ayudar a reducir las trabas a la aplicación del e-Gobierno y a superar la brecha social que frena el crecimiento económico sostenible en estos países.

Selección de la muestra

Para ofrecer un completo examen del estado en el que se encuentra la investigación sobre la implementación de las TIC en las administraciones públicas y de las reformas administrativas emprendidas para adoptar el e-Gobierno, hemos analizado revistas de prestigio e impacto internacional incluidas dentro de las categorías de “Administración Pública” y “Ciencias de la Información” establecidas por el Instituto para la Información Científica (ISI).

Aun existiendo otras fuentes de difusión del conocimiento como pueden ser las tesis, monografías, libros y capítulos, nos hemos decantado por el examen de revistas, frecuentemente utilizadas por los académicos como fuente de nuevos conocimientos y vehículo de difusión de los mismos (Nord y Nord, 1995), así como consideradas indicadores de calidad de la productividad científica (Legge y Devore, 1987). Hemos excluido del examen los simposios, resúmenes de comunicaciones, artículos de carácter profesional y reseñas, por entender que ofrecen una limitada extensión en el tema que tratan (Lan y Anders, 2000). Aunque sí hemos tenido en cuenta artículos de suplementos especiales, por considerar que estos reflejan un mayor interés en la investigación de un determinado tema y la necesidad de profundizar en él (Rodríguez ...[et al], 2010).

Para la selección de las revistas que finalmente serán objeto de análisis hemos utilizado indicadores objetivos (Forrester y Watson, 1994), que aun no estando exentos de críticas (Cameron, 2005) por la dificultad de expresar en una sola medida un rasgo tan complejo como es la calidad, disponen de un amplio consenso. En este sentido se reconoce que los indicadores basados en la metodología de las citas proporcionan declaraciones provechosas y razonablemente válidas del valor en términos de consumo de la investigación (Garfield, 1972). Es por ello que, con base en lo establecido en estudios previos (Plümper y Radaelli, 2004), en nuestro trabajo de investigación hemos excluido aquellas revistas que tengan una importancia marginal, es decir, aquellas con un factor de impacto

¹ Países emergentes y en transición analizados en los artículos que componen la muestra: Arabia Saudí, Argentina, Brasil, Camerún, Chile, China, Colombia, Egipto, Eslovenia, India, Irán, Israel, Jordania, Kenia, Malasia, Malta, México, Nigeria, Paquistán, Sur África, Turquía y Uganda (United Nations, 2011a y 2011b; OECD, 2010).

inferior a 0,25 o con menos de 50 citas totales.

En cuanto a la selección de los artículos que componen la muestra, hemos revisado todos aquellos de cada una de las revistas que cumplían con las condiciones anteriormente reseñadas. Para ello, nos hemos fijado inicialmente en el título y resumen de cada uno de los artículos (Lan y Anders, 2000; Plümper y Radaelli, 2004), así como en sus palabras clave. Además, procedimos a la lectura de la introducción de los artículos para analizar el objetivo de la investigación y determinar los factores relevantes del análisis a desarrollar. Finalmente, en el caso extremo de que para un artículo de la muestra no fuese suficiente con estos criterios de discriminación, realizamos la lectura completa del mismo. Fruto de esta labor, disponemos de una base de datos compuesta por 477 artículos publicados en 44 publicaciones periódicas catalogadas ISI, 28 de ellas dentro del área de la Administración Pública y 16 de las Ciencias de la Información, durante el período de tiempo 2000-2010 (ver Tabla 1).

Tabla 1
Artículos de e-Gobierno encontrados en cada una de las revistas JCR (2000-2010)

Título de la Revista	Total Artículos	e-Gobierno países desarrollados	e-Gobierno países emergentes	Artículos e-Gobierno
REVISTAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA				
Public Administration Review	743	28	0	28
American Review of Public Administration	266	25	0	25
International Review of Administrative Sciences	335	12	7	19
Public Administration and Development	347	1	13	14
Public Administration	469	12	0	12
Administration and Society	316	10	2	12
Journal of Public Administration Research and Theory	302	9	2	11
Public Management and Review	321	9	1	10
Governance	255	9	0	9
Australian Journal of Public Administration	330	6	1	7
Local Government Study	303	7	0	7
Public Money and Management	417	7	0	7
Gestión y Políticas Públicas	122	3	2	5
Environment and Planning C	544	4	0	4
Canadian Public Administration	205	4	0	4
Policy Politics	353	3	0	3
Journal of Social Policy	301	2	0	2
Policy Studies Journal	292	1	0	1
Policy Science	161	1	0	1
Journal of Homeland Security Emergency Management	91	1	0	1
Philosophy Public Affairs	141	0	0	0
Journal of Policy Analysis and Management	288	0	0	0
Climate Policy	243	0	0	0
Journal of European Public Policy	526	0	0	0
Journal of European Social Policy	192	0	0	0
Social Policy Administration	423	0	0	0
Contemporary Economic Policy	419	0	0	0
Public Personnel Management	303	0	0	0
TOTAL	9.008	154	28	182 (38,16%)
REVISTAS DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN Y BIBLIOTECONOMÍA				
Government Information Quarterly	261	118	39	157
Social Science Computer Review	360	25	4	28*
Information and Society	417	18	4	22
International Journal of Information Management	385	9	5	14
Journal of Computer-Mediated Communication	558	8	3	11
Journal of Global Information Management	117	8	7	12*
Information Management-Amster	1.901	6	4	10
Telecommunication Policy	374	7	3	10
Journal of Information Science	504	8	2	10
Online Information Review	222	8	2	9*
Information System Journal	415	7	0	7
Journal of Management Information System	1.880	1	3	4
Information Research	233	1	0	1
Journal of Information Technology	200	0	0	0
Information System Research	256	0	0	0
Social Science Information	285	0	0	0
TOTAL	8.378	224	76	295 (61,84%)
TOTAL*	17.376	378	104	477 (2,75%)

Fuente: elaboración propia.

*Esta columna no es la suma de los artículos sobre los países desarrollados y de los países emergentes, porque hay cinco artículos que examinaron el e-Gobierno en ambos tipos de países.

Metodología de investigación

Con la intención expresa de alcanzar el objetivo establecido en esta investigación, cada uno de los artículos incluidos en nuestra base de datos fue catalogado, usando para ello MS Excel software, por el año de publicación, título de la revista, afiliación institucional de los autores (departamentos y universidades), principal tema tratado y principal metodología utilizada. Cuando el artículo examinaba múltiples temas de investigación, y para ello utilizaba diferentes metodologías, se evitó su doble contabilización centrándonos en el objetivo principal de la investigación y en la metodología utilizada para su cumplimiento. En este sentido, fue esencial identificar el objetivo principal del documento científico.

La determinación de la temática analizada en los artículos y las metodologías aplicadas se obtuvo mediante la aplicación de un análisis de contenido exploratorio de cada uno de los artículos, que permitió poner a prueba por primera vez los datos (Krippendorff, 1980). Durante esta fase de investigación se utilizó el paquete de software QSR NVivo en su octava versión, con la intención de automatizar la codificación de artículos (Frasser, 2000). Esta codificación se llevó a cabo usando la opción de construir etiquetas aleatorias que permite el software, alcanzándose una estructura de conceptos jerarquizada, que se va mejorando, ampliando y cambiando tomando como base la literatura académica sobre e-Gobierno.

En esta fase de codificación realizamos varias reuniones para la determinación de las etiquetas por consenso (véase Tabla 2), para posteriormente proceder a una codificación por separado de cada uno de los artículos que componen la muestra (Lan y Anders, 2000). Al igual que para la determinación de las temáticas, se celebraron reuniones y se discutieron las controversias existentes hasta alcanzar un consenso en la definición de las categorías que se analizan en este trabajo.

Tabla 2
Distribución cronológica de las temáticas tratadas en e-Gobierno

Temas de investigación / Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Innovación tecnológica y modernización gestión de la Admón. Pública	3	3	6	3	3	11	11	9	3	3	8	63 (13,07%)
Evaluación de programas/proyectos de e-Gobierno y análisis de políticas	4	5	11	3	7	10	5	6	11	10	6	80 (16,60%)
E-Participación y democracia digital	3	4	1	13	8	14	9	9	10	10	11	92 (19,09%)
E-Servicios	3	4	1	13	8	14	9	9	10	10	11	42 (8,71%)
Accountability, transparencia y divulgación información	2	9	5	3	6	5	5	7	8	8	2	60 (12,45%)
Comportamiento de ciudadanos frente aplicaciones e-Gobierno	1	0	1	4	2	6	7	3	5	9	4	42 (8,71%)
Personal y e-Gobierno / Recursos humanos	0	1	1	0	1	3	1	4	3	6	0	20 (4,15%)
Arquitectura legislativa	3	0	3	2	2	4	0	0	1	4	0	19 (3,94%)
Relaciones intergubernamentales	0	1	1	0	0	1	0	4	3	6	2	18 (3,73%)
Brecha digital y barreras de resistencia al e-Gobierno	0	1	1	2	4	1	3	2	1	3	3	21 (4,36%)
Teoría organizacional y comportamiento	3	1	1	1	2	1	1	4	4	4	3	25 (5,19%)
TOTAL	21	30	32	33	39	63	46	54	53	69	42	482

Fuente: elaboración propia.

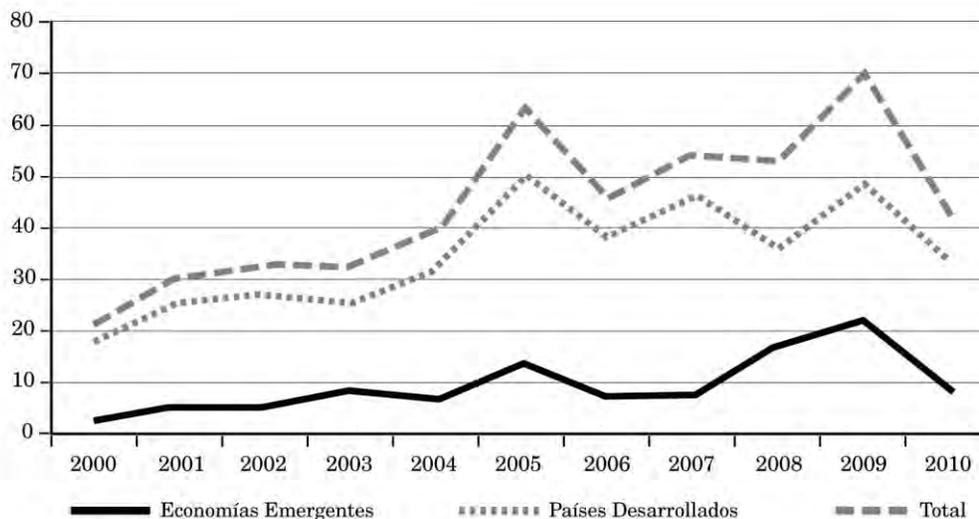
4. Análisis de los resultados

Análisis comparativo de las investigaciones en e-Gobierno sobre países desarrollados versus economías emergentes

Evolución cronológica de los temas de investigación de e-Gobierno en las revistas JCR

El creciente interés en la aplicación de las TIC en el ámbito de la administración pública se ha reflejado en un aumento gradual en la cantidad de investigaciones acerca de e-Gobierno en los últimos años (Gráfico 1), especialmente en relación con e-participación (19,09%), evaluación de los proyectos de e-Gobierno y análisis de políticas (16,06%), innovación tecnológica y modernización en la gestión de la administración pública (13,07%), y rendición de cuentas, transparencia y difusión de la información (12,45%) (véase Tabla 2). Aunque la tendencia general en la publicación de investigaciones relativas a e-Gobierno sobre países desarrollados y emergentes es similar, el crecimiento ha sido ligeramente más fuerte entre los estudios sobre países emergentes publicados desde 2007.

Gráfico 1
Secuencia temporal de artículos de e-Gobierno (2000-2010)



Fuente: elaboración propia.

Entre los principales temas tratados en la literatura sobre e-Gobierno, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones muestra una clara tendencia al alza en los últimos años (ver Tabla 3), principalmente debido al interés mostrado por los gobiernos en promover la e-democracia y la reducción de la corrupción política, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas de los gestores públicos (Shim y Eom, 2009; Kim ...[et al], 2009). Esta tendencia también se observa en los estudios sobre los avances en la interacción participativa en países emergentes, con un patrón de crecimiento más rápido desde 2007. Desde 2000 a 2010 se encuentran investigaciones que se ocupan principalmente en analizar la mayor apertura de las administraciones públicas, la transparencia y acceso a la información de los gobiernos desarrollados. Sin embargo, los investigadores no han prestado tanta atención a la transparencia de información entre los países emergentes.

Tabla 3
Distribución cronológica de las diferentes áreas de investigación tratadas dentro de e-Gobierno sobre países desarrollados vs. economías emergentes

TEMAS DE INVESTIGACIÓN / AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Innovación tecnológica y modernización de la gestión en las administraciones públicas	4,17% (6,67%)	2,08% (13,3%)	10,42% (6,67%)	6,25%	6,25%	14,58% (26,67%)	18,75% (13,33%)	14,58% (6,67%)	4,17% (6,67%)	2,08% (13,33%)	16,67%
• Análisis crítico y aspectos claves	(10,00%)	5,26% (20,00%)	10,53%	5,26%	5,26%	31,58% (30,00%)	5,26% (10,00%)	15,79% (20,00%)	5,26% (10,00%)	5,26%	10,53%
• Análisis de nuevas aplicaciones			25,00%			(20,00%)	25,00% (20,00%)	12,50%	12,50%	(40,00%)	25,00%
• Revisión de literatura y futuras tendencias	11,76%		5,88%	11,76%	5,88%	5,88%	29,41%	17,65%			11,76%
• Otros					25,00%		25,00%				50,00%
Evaluación de programas/proyectos de e-Gobierno y análisis de políticas	3,77% (7,41%)	7,55% (3,70%)	15,09% (11,11%)	1,89% (7,41%)	11,32% (3,70%)	13,21% (11,11%)	9,43%	11,32% (7,41%)	7,55% (25,93%)	15,09% (7,41%)	3,77% (14,81%)
• Análisis crítico y aspectos claves		14,29%	(12,50%)	(25,00%)	14,29%	(12,50%)		28,57%	(12,50%)	14,29%	(37,50%)
• Modelos actuales y evolución del e-Gobierno	(14,29%)	5,56% (14,29%)	22,22% (14,29%)	5,56%	5,56%	16,67% (14,29%)	5,56%	11,11%	16,67% (28,57%)	5,56%	5,56% (14,29%)
• Análisis de nuevas aplicaciones			16,67%				16,67%	16,67%		33,33%	16,67%
• Iniciativas de e-Gobierno (Presentación-explicación)	10,00% (8,33%)	10,00%	10,00% (8,33%)		20,00% (8,33%)	15,00% (8,33%)	10,00%	5,00% (16,67%)	(33,33%)	20,00% (16,67%)	
• Otros			50,00%				50,00%				
E-participación y democracia digital	3,75%	5,00%	1,25%	15,00% (8,33%)	10,00%	16,25% (8,33%)	11,25%	10,00% (8,33%)	10,00% (16,67%)	7,50% (33,33%)	10,00% (25,55%)
E-servicios, aceptación y satisfacción de los ciudadanos	5,88%	14,71%	2,94%	2,94% (12,50%)	5,88% (25,00%)	17,65% (12,50%)	5,88% (25,00%)	11,76%	8,82% (12,50%)	17,65%	5,88% (12,50%)
Accountability, transparencia y divulgación de información	3,70%	12,96% (33,33%)	9,26%	3,70% (16,67%)	11,11%	9,26%	9,26%	12,96%	12,96% (16,67%)	11,11% (33,33%)	3,70%
Comportamiento de los ciudadanos en relación con las aplicaciones de e-Gobierno	3,70%		3,70%	7,41% (13,33%)	3,70% (6,67%)	18,52% (6,67%)	14,81% (20,00%)	7,41% (6,67%)	14,81% (6,67%)	14,81% (33,33%)	11,11% (6,67%)
e-Gobierno y personas / Recursos humanos		7,69%	7,69%		(14,29%)	15,38% (14,29%)	7,69%	30,77%	7,69% (28,57%)	23,08% (42,86%)	
Arquitectura legislativa	25,00%		16,67% (14,29%)	16,67%	(28,57%)	33,33%			(14,29%)	(42,86%)	
Relaciones intergubernamentales		6,25%	6,25%			(50,00%)		18,75% (50,00%)	18,75%	37,50%	12,50%
Brecha digital y barreras de resistencia del e-Gobierno		6,25%	6,25%	6,25% (20,00%)	25,00%	(20,00%)	12,50% (20,00%)	6,25% (20,00%)	(20,00%)	18,75%	18,75%
Teoría organizacional y comportamiento	12,00%	4,00%	4,00%	4,00%	8,00%	4,00%	4,00%	16,00%	16,00%	16,00%	12,00%

Fuente: elaboración propia.

*La primera línea horizontal de cada uno de los temas de investigación se refiere a la investigación realizada en los países desarrollados, y la segunda línea de investigación a los países emergentes y en transición, a excepción del último tema de investigación "Teoría de la Organización y el Comportamiento", que solo hace referencia a la investigación en los países desarrollados.

Por otro lado, en los artículos sobre la modernización de los gobiernos hay una tendencia al alza con respecto a la innovación en las administraciones públicas en los referidos a países desarrollados, mientras que la evaluación de las iniciativas implementadas por las mismas ha aumentado en ambos casos. De igual modo, con el paso del tiempo se han producido más artículos centrados en la forma en que las iniciativas del e-Gobierno son percibidas por los ciudadanos, y la tendencia en este sentido es similar en los estudios sobre países desarrollados y emergentes. Sin embargo, los ciudadanos no son los únicos participantes; los servidores públicos también son una parte clave en las operaciones de e-Gobierno y su desarrollo posterior. Por esta razón, los estudios de investigación que abordan el tema de los recursos humanos se han multiplicado desde 2006, aunque la tendencia al alza ha sido más marcada en los estudios realizados sobre países desarrollados.

Por otra parte, existen temas que no han sido examinados a fondo por las revistas JCR analizadas, tales como las relaciones intergubernamentales (3,73%), la arquitectura legislativa (3,94%), e-Gobierno y los recursos humanos (4,15%), la brecha digital y las barreras de resistencia al e-Gobierno (4,36%), y la teoría de la organización y el comportamiento (5,19%) (véase Tabla 2). Se puede conjeturar que la aparente falta de interés por estos temas, en general, no se debe a su poca importancia, sino más bien al hecho de que pueden ser acogidos por revistas clasificadas dentro de otros campos de investigación; por ejemplo, los artículos sobre arquitectura legislativa podrían encontrarse en revistas de Legislación y Derecho, mientras que los estudios de teorías de la organización o recursos humanos, en revistas de Organización y Gestión.

Sin embargo, la presencia de la investigación en e-Gobierno es aún escasa. De todos los artículos publicados en revistas JCR, solo el 2,75% trata sobre e-Gobierno, y la mayoría de estos (61,84%) están en el campo de las Ciencias de la Información y Biblioteconomía (véase la Tabla 1). En este sentido, existe una clara preferencia por la revista *Government Information Quarterly*, que publica más de la mitad de los artículos (53,22%, n=157), mientras que en el ámbito de la Administración Pública hay una preferencia por dos revistas -*Public Administration Review* y *American Review of Public Administration*-, que en conjunto representan el 29,12% de los artículos publicados.

En lo referente a los artículos de e-Gobierno que analizan su evolución en países emergentes, vemos que la mayoría de los artículos publicados en revistas de Ciencias de la Información están recogidos en la *Journal of Management Information System* y en la *Journal of Global Information Management* (75% y 46,67% de la totalidad de los artículos publicados en cada una de las revistas, respectivamente), mientras que en el caso de las publicaciones en Administración Pública, la revista *Public Administration and Development* presenta un patrón claro de este tipo de publicaciones, con un 93% de los artículos referentes a países emergentes y en transición.

Metodologías usadas en estudios de e-Gobierno

Centrándonos en las metodologías usadas en los artículos publicados sobre e-Gobierno, se observa una preferencia por el uso de métodos de investigación empíricos sobre los no empíricos. En el caso de estudios sobre países desarrollados, el porcentaje de los estudios empíricos (83,60%: 57,41% más 26,19%) es menor que el porcentaje correspondiente a los estudios sobre países emergentes (99,04%: 62,50% más 36,54%) (véase Tabla 4) en los que solo uno de los artículos publicados es no empírico. En ambos casos, existe una clara preferencia por el uso de herramientas cualitativas, aunque en el caso de los artículos realizados sobre países emergentes en los últimos años -2008 y 2009-, esta tendencia se debilita, es decir, los investigadores confiaron más en metodologías cuantitativas para analizar el fenómeno del e-Gobierno. Sin embargo, este comportamiento no se observa en las investigaciones sobre países desarrollados, en los cuales las metodologías cualitativas se imponen sobre las cuantitativas, produciéndose un aumento de estudios no empíricos con el paso del tiempo.

Tabla 4
Distribución cronológica del uso de metodologías *

AÑOS	ARTÍCULOS PAÍSES EMERGENTES			ARTÍCULOS PAÍSES DESARROLLADOS		
	% No empírico	Metodología cualitativa	Metodología cuantitativa	% No empírico	Metodología cualitativa	Metodología cuantitativa
2000	0,00%	100,00%	0,00%	16,67%	72,22%	11,11%
2001	20,00%	60,00%	20,00%	4,00%	72,00%	24,00%
2002	0,00%	100,00%	0,00%	22,22%	70,37%	7,41%
2003	0,00%	75,00%	25,00%	28,00%	52,00%	20,00%
2004	0,00%	71,43%	28,57%	15,63%	59,38%	25,00%
2005	0,00%	76,92%	23,08%	14,00%	56,00%	30,00%
2006	0,00%	25,00%	75,00%	21,05%	42,11%	36,84%
2007	0,00%	75,00%	25,00%	23,91%	54,35%	21,74%
2008	0,00%	47,06%	52,94%	11,11%	50,00%	38,89%
2009	0,00%	47,62%	52,38%	6,25%	62,50%	31,25%
2010	0,00%	77,78%	22,22%	22,21%	54,55%	24,24%
TOTAL	0,96%	62,50%	36,54%	16,40%	57,41%	26,19%

Fuente: elaboración propia.

*Nota: por *estudio no empírico* se entiende aquel que desarrolla una revisión o visión genérica sobre un tema concreto, pudiendo existir revisiones de carácter investigador, teórico o metodológico (Cooper, 1984). Por su parte, por *estudio empírico* se entiende aquel que se basa en la experimentación y lógica empírica mediante la observación de fenómenos y el análisis estadístico, dejándose guiar por los hechos de observación y no por la sola reflexión. Dentro de estos se pueden distinguir entre estudios empíricos cualitativos y cuantitativos. Los *estudios empíricos cualitativos* consisten en un proceso de planificación, recolección y análisis de información “cualitativa-no estadística” sobre las opiniones, percepciones, creencias y actitudes de los participantes en el estudio, siendo su propósito explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan los participantes. Finalmente, los *estudios empíricos cuantitativos* buscan medir la influencia de una variable en un fenómeno, es decir, la relación causa-efecto entre ambos. Por tanto, la diferencia fundamental entre los estudios empíricos cualitativos y cuantitativos se basa en que mientras las investigaciones cuantitativas estudian la relación, la fuerza y la correlación entre variables cuantitativas intentando hacer inferencias y explicar el “por qué” las cosas suceden o no de una forma determinada, las investigaciones cualitativas lo hacen en contextos estructurales y situacionales intentando identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones y su estructura dinámica (Cook y Reichardt, 2004).

En el caso particular de los estudios sobre países desarrollados, los temas de investigación acerca de la modernización en la gestión de la administración pública (39,58%) y la participación de los ciudadanos en las funciones públicas (21,25%) son no empíricos en la mayoría de los artículos. El único estudio no empírico entre los llevados a cabo sobre países emergentes trata de las reformas administrativas adoptadas como consecuencia de la aplicación de las TIC en los organismos públicos. Entre las herramientas cualitativas, los más utilizados son los estudios de caso (empleados en el 66,67% de los estudios realizados sobre países emergentes, y en el 20,83% de los estudios sobre países desarrollados), seguido a gran distancia por otros métodos cualitativos (véanse Tablas 5 y 6).

Tabla 5
Metodologías usadas en el análisis del fenómeno del e-Gobierno sobre países desarrollados (porcentajes)

TEMAS DE INVESTIGACIÓN / METODOLOGÍAS	METODOLOGÍAS CUALITATIVAS													METODOLOGÍAS CUANTITATIVAS						
	NO-EM	IA	INFOR	CE	COMAN	CONAN	TIC	EVA	HER	HEU	MH	ETH	OTROS*	LONG	REG	COMAN	CONAN	EVA	MEE	OTROS**
Innovación tecnológica y modernización de la Admón. Pública	39,58		6,25	20,83	8,33	2,08	2,08	2,08			2,08		2,08	4,17	8,33			2,08		
• Análisis de aspectos críticos	15,79		5,26	21,05	15,79	5,26		5,26						10,53	21,05					
• Análisis nuevas aplicaciones	12,50			37,50	12,50		12,50				12,50							12,50		
• Revisión de literatura y futuras tendencias	82,35		11,76										5,88							
• Otros	25,00			75,00																
Evaluación de programas/proyectos de e-Gobierno y análisis de políticas	7,55	1,89		41,51	7,55	5,66	3,77	7,55	1,89	1,89	5,66		3,77		3,77	3,77		3,77		
• Análisis de aspectos críticos	14,29			57,14							14,29		14,29							
• Modelos actuales y evolución del e-Gobierno	11,11	5,56		22,22	5,56	11,11	5,56	16,67			5,56		16,67		5,56			11,11		
• Análisis de nuevas aplicaciones	16,67			16,67					16,67	16,67						16,67				
• Iniciativas de e-Gobierno (Presentación-explicación)				65,00	15,00	5,00	5,00								5,00	5,00				
• Otros							50,00			50,00										
E-participación y democracia digital	21,25	1,25	2,50	21,25	3,75	7,50	1,25	3,75		1,25	2,50	5,00	3,75		10,00	3,75	3,75	3,75	1,25	
E-servicios, aceptación y satisfacción de los ciudadanos	14,71	2,94		47,06	5,88	2,94	2,94			2,94					11,76	5,88	2,94			
Accountability, transparencia y divulgación información	12,96	1,85		18,52	16,67	11,11		1,85	1,85	1,85	1,85		3,70		20,37			1,85	1,85	3,70
Comportamiento de los ciudadanos sobre las aplicaciones e-Gobierno							3,70	11,11					3,70	3,70	40,74		3,70	3,70	14,81	14,80
e-Gobierno y personas / Recursos humanos				23,08	7,69	15,38		7,69				7,69			15,38				7,69	4,00
Arquitectura legislativa				16,67		16,67		8,33			33,33		16,67		8,33					
Relaciones intergubernamentales	12,50			50,00	6,25	12,50		6,25					6,25		6,25					
Brecha digital y barreras de resistencia del e-Gobierno	12,50			18,75		6,25		12,50		12,50			6,25		18,75		6,25		6,25	4,00
Teoría organizacional y comportamiento	24,00			40,00	8,00	4,00		4,00						4,00	12,90				4,00	

Fuente: elaboración propia.

Leyenda de las abreviaturas: NO-EM (No-empírico); IA (Investigación-acción); INFOR (Estudios Informétricos); CE (Caso Estudio); COMAN (Análisis Comparativo); CONAN (Análisis Contenido); TIC (Técnica de Incidente Crítico); EVA (Investigación Evaluativa); HER (Exploración Hermenéutica); HEU (Enfoque Heurístico); MH (Método Histórico); ETH (Estudios Etnográficos); LONG (Estudios Longitudinales); REG (Análisis de Regresión); MEE (Modelo Ecuaciones Estructurales); * ARS (Análisis Redes Sociales); MARK (Técnica Marketing); ESC (Evaluación Escenario); CONT (Análisis Contingencia); FAC (Análisis Factorial); HOL (Análisis Holístico); LONG (Estudios Longitudinales); META (Estudios Meta-analíticos); ** CE (Caso Estudio); FAC (Análisis Factorial).

Tabla 6
Metodologías usadas en el análisis del fenómeno del e-Gobierno sobre economías emergentes (porcentajes)

TEMAS DE INVESTIGACIÓN / METODOLOGÍAS	METODOLOGÍAS CUALITATIVAS													METODOLOGÍAS CUANTITATIVAS						
	NO-EM	IA	INFOR	CE	COMAN	CONAN	TIC	EVA	HER	HEU	MH	ETH	OTROS*	LONG	REG	COMAN	CONAN	EVA	MEE	OTROS**
Innovación tecnológica y modernización de la Admón. Pública	6,67			66,67	6,67					6,67						6,67				
• Análisis de aspectos críticos	10,00			60,00						10,00						10,00			10,00	
• Análisis de nuevas aplicaciones				80,00	20,00															
• Revisión de literatura y futuras tendencias																				
• Otros																				
Evaluación de programas/proyectos de e-Gobierno y análisis de políticas		7,41		59,26	3,70	7,41									3,70		3,70			3,70
• Análisis de aspectos críticos				50,00	12,50					25,00										
• Modelos actuales y evolución del e-Gobierno		14,29		28,57		28,57									14,29					14,30
• Análisis nuevas aplicaciones																				
• Iniciativas de e-Gobierno (Presentación-explicación)		8,33		83,33													8,33			
• Otros																				
E-participación y democracia digital				33,00	8,33									8,33	16,67		8,33		8,33	16,70
E-servicios, aceptación y satisfacción de los ciudadanos				25,00		12,50	12,50	12,50							12,50	12,50				12,50
Accountability, transparencia y divulgación información				50,00				16,67											33,33	
Comportamiento de los ciudadanos sobre las aplicaciones e-Gobierno															13,33			6,70	80,00	
e-Gobierno y personas / Recursos humanos				28,57														14,29	28,57	14,30
Arquitectura legislativa				14,29		14,29		14,29												
Relaciones intergubernamentales				100,00																
Brecha digital y barreras de resistencia del e-Gobierno				60,00		20,00								2,00						

Fuente: elaboración propia.

Leyenda de las abreviaturas: NO-EM (No-empírico); IA (Investigación-acción); INFOR (Estudios Informétricos); CE (Caso Estudio); COMAN (Análisis Comparativo); CONAN (Análisis Contenido); TIC (Técnica de Incidente Crítico); EVA (Investigación Evaluativa); HER (Exploración Hermenéutica); HEU (Enfoque Heurístico); MH (Método Histórico); ETH (Estudios Etnográficos); LONG (Estudios Longitudinales); REG (Análisis de Regresión); MEE (Modelo Ecuaciones Estructurales); * FAC (Análisis Factorial); HOL (Análisis Holístico); ** CE (Caso Estudio); FAC (Análisis Factorial); TIC (Técnica de Incidente Crítico).

Los estudios de iniciativas de e-Gobierno sobre países desarrollados emplean los estudios de caso para hacer frente a áreas de investigación diversas, aunque hay una cierta predilección por su uso en el análisis de los proyectos de e-Gobierno (16,54%), la participación interactiva de los ciudadanos en la toma de decisiones (12,78%), y la prestación de servicios públicos a través de Internet (12,03%). Por otro lado, los análisis comparativos y de contenidos, en relación con la investigación sobre rendición de cuentas, transparencia y divulgación de información, se utilizan en un 26,47% y 17,55% de los estudios, respectivamente.

Las investigaciones de e-Gobierno sobre países emergentes utilizan como metodología cualitativa principal los estudios de caso, siendo empleados indistintamente para cualquier tema de investigación, aunque son especialmente frecuentes en el análisis de los proyectos de e-Gobierno (32,31%) y en el análisis de la modernización de la gestión de la administración pública (23,26%).

Para analizar las experiencias de e-Gobierno llevadas a cabo en países desarrollados, la metodología cuantitativa más utilizada son los análisis de regresión (51,40%) (véanse Tablas 5 y 6). Este método se utiliza para el análisis de una gran variedad de temas, especialmente de aquellos para los que el investigador trata de determinar las opiniones y los factores que explican su comportamiento y satisfacción, como la democracia participativa (12,73%), la satisfacción de los ciudadanos como usuarios de las aplicaciones de e-Gobierno (20%), o factores que determinan una mayor apertura y acceso a la información revelada por las administraciones públicas (20%).

En el caso de las prácticas de e-Gobierno en los países emergentes, las metodologías cuantitativas más utilizadas son los modelos de ecuaciones estructurales (42,11%) y los análisis de regresión (18,42%), seguidos a gran distancia por otras metodologías (ver Tabla 4). Estas metodologías cuantitativas se utilizan para determinar las actitudes de los ciudadanos, el comportamiento y los niveles de satisfacción referentes a la utilización de las diferentes aplicaciones de e-Gobierno, en un 75% y 28,57%, respectivamente.

En resumen, en ambos casos los investigadores tienden a hacer mayor uso de metodologías cualitativas frente a las cuantitativas, pero en los estudios sobre países emergentes, el papel desempeñado por las metodologías cualitativas ha disminuido en los últimos años (ver Tabla 4). Con respecto a los países desarrollados, con el paso del tiempo se produce un mayor uso de metodologías cualitativas y estudios no empíricos, que tratan de recopilar los resultados alcanzados en otras investigaciones, y dar a conocer el estado en el que se encuentra la materia objeto de análisis.

Análisis de las investigaciones en e-Gobierno sobre países emergentes

Universidades que investigan en e-Gobierno sobre economías emergentes

En la Tabla 7 podemos observar que los estudios sobre economías emergentes publicados en revistas JCR proceden de universidades de Estados Unidos (21,07%), siendo muy diversos los temas tratados, aunque centrados principalmente en: a) evaluación de programas de implementación de e-Gobierno y análisis de políticas; b) innovación tecnológica y modernización de la gestión de la administración pública; y c) democracia participativa y servicios en línea.

Les siguen en importancia numérica las universidades europeas (13,98%), cuyas principales aportaciones son sobre estudios que tratan la innovación tecnológica y la modernización de las administraciones públicas, junto con la evaluación de programas de implementación de e-Gobierno y la adaptación de los funcionarios públicos a los continuos cambios aplicados a la estructura de la administración pública y su gestión.

Sin embargo, las investigaciones no solo provienen de los EE. UU. y Europa. Las universidades de Taiwán producen alrededor de una cuarta parte de las contribuciones académicas realizadas por el continente asiático (12,90% del volumen mundial), seguidas por las universidades de Singapur (6,90%), China (6,25%), Corea (5,31%) y Turquía (5,14%) (ver Tabla 7). En este sentido, las

universidades de Singapur y China prestan especial atención al análisis de programas y políticas públicas respecto de la aplicación de e-Gobierno, las universidades de Taiwán están más interesadas en las actitudes presentadas por ciudadanos en el uso de las aplicaciones de e-Gobierno, mientras que las investigaciones coreanas versan sobre la democracia participativa y acerca de la interacción entre los ciudadanos y las administraciones públicas.

Tabla 7
Temas de las universidades que investigan en e-Gobierno de economías emergentes

Temas de investigación / Procedencia de universidades	EE. UU.	TAIWÁN	REINO UNIDO	SINGAPUR	CHINA	AMÉRICA LATINA*	COREA	TURQUÍA	INDIA	OTROS
Innovación tecnológica y modernización en la gestión pública	19,85%	8,10%	34,87%		4,18%	17,64%	9,84%			16,65%
• Análisis crítico y aspectos claves	14,56%	8,10%	34,86%		4,18%	17,64%				9,25%
• Análisis de nuevas publicaciones	5,29%						9,84%			7,40%
Evaluación de programas/proyectos de e-Gobierno y análisis de políticas	21,07%	12,16%	23,29%	65,61%	62,37%		6,50%		75,00%	22,28%
• Análisis crítico y aspectos claves	5,29%		9,34%	27,27%	16,72%				25,00%	3,81%
• Modelos actuales y evolución del e-Gobierno	1,32%	12,16%	13,95%		33,44%				25,00%	3,70%
• Iniciativas de e-Gobierno (Presentación-explicación)	14,45%			38,33%	12,21%		6,50%		25,00%	14,77%
E-participación y democracia digital	15,88%	8,10%	13,95%	9,09%			29,53%			7,40%
E-servicios, aceptación y satisfacción de los ciudadanos	15,88%	12,16%				35,27%	14,76%			3,70%
Accountability, transparencia y divulgación de información				15,15%			19,69%		25,00%	7,40%
Comportamiento de los ciudadanos en relación con las aplicaciones e-Gobierno	2,65%	45,95%		10,15%	33,44%			33,94%		16,65%
E-Gobierno y personas / Recursos humanos	5,29%	8,10%				17,64%		20,33%		3,70%
Arquitectura legislativa	7,04%	5,43%	27,89%				19,69%	20,33%		7,40%
Relaciones intergubernamentales	1,75%					29,45%				7,40%
Brecha digital y barreras de resistencia	10,59%							20,33%		7,40%
TOTAL	19,74%	12,90%	7,49%	6,90%	6,25%	5,93%	5,31%	5,14%	4,18%	27,66%

Fuente: elaboración propia.

* En América Latina, los estudios publicados en revistas internacionales proceden de México (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, y Universidad de las Américas, Puebla), Chile (Universidad de Chile y Universidad de Los Lagos) y Brasil (Universidad Estatal de Río de Janeiro).

También podemos encontrar aportaciones procedentes de universidades de América Latina (5,93%), particularmente centradas en conocer la distribución de los servicios tradicionales a través de Internet (35,27%), y la satisfacción que los ciudadanos muestran como usuarios de las aplicaciones del e-Gobierno, así como el examen de las relaciones horizontales entre administraciones públicas (29,45%). Sin embargo, hacen falta investigaciones acerca de cómo la ciudadanía se está adaptando a las nuevas tecnologías, si existen barreras que obstaculicen el éxito de las iniciativas del e-Gobierno, y estudios que describan o analicen las políticas implementadas por los gobiernos para propagar y garantizar el acceso universal a las nuevas tecnologías.

Áreas de conocimiento y revistas de referencias en e-Gobierno sobre economías emergentes

El tema objeto de estudio parece ser de interés para una comunidad académica variada, aunque se pone de manifiesto un dominio especializado de autores en los campos de la Organización y Gestión (23,53%), Ciencias Políticas (16,16%), Ciencias de la Computación (15,34%) y Administración Pública (22,5%) (Gráfico 2), junto a una colaboración significativa de profesionales en esta área de investigación (8,49%), dotando así de una visión práctica a la investigación y un conocimiento de primera mano de la situación de las agencias gubernamentales. Estas personas son, por lo general, funcionarios públicos y gerentes, responsables de servicios públicos tales como la Administración Nacional de Hacienda, del Norte de Taiwán. También encontramos autores de empresas privadas, ejecutivos y consultores, así como bibliotecarios de bibliotecas públicas, tales como la Biblioteca Nacional de Sudáfrica.

Gráfico 2
Departamentos académicos que investigan e-Gobierno sobre países emergentes



Fuente: elaboración propia.

La Tabla 8 muestra que hay una clara preferencia por ciertos temas en diferentes áreas de conocimiento. Por ejemplo, los departamentos universitarios de administración pública se centran en investigaciones sobre la participación *on line* de los ciudadanos, en análisis y evaluación de programas de e-Gobierno y en el comportamiento de los ciudadanos. Estas preferencias son compartidas con otros departamentos universitarios y profesionales implicados. Por otra parte, destaca el interés especial que

muestran los profesionales por la aceptación y grado de satisfacción en los ciudadanos de los servicios *on line*. Sin embargo, se observa que ciertas áreas no son debidamente atendidas, tales como las barreras de resistencia, la brecha digital y las relaciones intergubernamentales. En el caso de artículos sobre cuestiones jurídicas relacionadas con la modernización de los organismos públicos, la difusión de información de diseño de páginas web, protección de datos, etc., por lo general son creados en colaboración con profesionales.

Tabla 8
Temas de investigación analizados por las principales áreas académicas

Temas de investigación / Áreas académicas	AP	OG	PP	CC	PROF
Innovación tecnológica y modernización en la gestión de administraciones públicas	5,02%	4,37%	21,20%	10,05%	12,10%
• Análisis crítico y aspectos claves	5,02%	4,37%	14,84%	10,05%	
• Análisis de nuevas aplicaciones			6,36%		12,10%
• Revisión de literatura y futuras tendencias	21,09%	16,89%	16,96%	28,23%	19,52%
• Otros	8,54%			16,97%	12,10%
Evaluación de programas/proyectos de e-Gobierno y análisis de políticas	2,51%	8,73%	12,72%		2,02%
• Análisis crítico y aspectos claves	10,05%	8,15%	4,24%	11,26%	5,40%
• Modelos actuales y evolución de e-Gobierno	10,90%	8,97%	6,36%	1,12%	7,26%
• Análisis de nuevas aplicaciones	7,53%	4,37%	2,12%	3,35%	12,10%
• Iniciativas e-Gobierno (Presentación-explicación)	1,71%	5,33%	1,44%		4,03%
• Otros	12,56%	21,37%	5,30%	10,05%	5,32%
E-participación y democracia digital	5,02%	8,73%	8,48%		
E-servicios, aceptación y satisfacción de los ciudadanos		5,82%			8,06%
Accountability, transparencia y divulgación de información				4,47%	
Comportamiento de los ciudadanos en relación con las aplicaciones de e-Gobierno		2,91%		4,47%	
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Leyenda de las abreviaturas: AP (Administración Pública); OG (Organización y Gestión); PP (Políticas Públicas); CC (Ciencias de la Computación); y PROF (Profesionales).

Con respecto a los temas de investigación recogidos en las principales revistas, encontramos que *Government Information Quarterly* publica artículos muy variados, sin especial atención a un tema determinado. Por otra parte, con la excepción de *Social Science Computer Review e Information and Society*, todas las revistas examinadas muestran un interés particular por artículos relativos a la evaluación de programas de e-Gobierno y análisis de políticas gubernamentales, siendo las más interesadas, *Journal of Global Information Management e International Journal of Information Management* (ver Tabla 9). Del mismo modo, *Information and Management* muestra un especial interés por artículos relacionados con las actitudes de los ciudadanos ante el uso de las aplicaciones de e-Gobierno que ofrecen las administraciones públicas, mientras que los artículos sobre el comportamiento y la satisfacción de los ciudadanos en su utilización de los servicios *on line* se han publicado tanto en *Public Administration and Development* como en *Information and Society*.

Tabla 9
Temas de investigación e-Gobierno recogidos en revistas (economías emergentes)

Temas de investigación / Revistas	GIQ	PAD	JGIM	IRAS	IJIM	IM	SSCORE	IS	OTROS
Innovación tecnológica y modernización de gestión pública	7,69%	30,77%	20,00%	28,57%		25,00%	50,00%		8,70%
Análisis crítico y aspectos claves	2,56%	15,38%	20,00%	28,57%		25,00%	25,00%		8,70%
Análisis de nuevas aplicaciones	5,13%	15,38%					25,00%		
Evaluación programas/proyectos e-Gobierno y análisis de políticas	28,21%	23,08%	60,00%	28,57%	40,00%	25,00%			21,74%
Análisis crítico y aspectos claves	10,26%		20,00%	14,29%					8,70%
Modelos actuales y evolución e-Gobierno	10,26%	23,08%							
Iniciativas e-Gobierno (Presentación-explicación)	7,69%		40,00%	14,29%	40,00%	25,00%			13,04%
E-participación y democracia digital	5,13%	7,69%	20,00%	14,29%			25,00%	25,00%	21,74%
E-servicios, aceptación y satisfacción de los ciudadanos	5,13%	30,69%						25,00%	4,35%
Accountability, transparencia y divulgación de información	7,69%				20,00%			25,00%	4,35%
Comportamiento ciudadano en relación aplicaciones e-Gobierno	20,51%			14,29%		50,00%			17,39%
E-Gobierno y recursos humanos	10,26%	7,69%		14,29%					4,35%
Arquitectura legislativa	10,26%								13,04%
Relaciones intergubernamentales	2,56%				20,00%				
Brecha digital y barreras de resistencia del e-Gobierno	2,56%				20,00%		25,00%	25,00%	4,35%
TOTAL	100%								

Fuente: elaboración propia.

Leyenda de las abreviaturas: GIQ (Government Information Quarterly); PAD (Public Administration and Development); JGIM (Journal of Global Information Management); IRAS (International Review of Administrative Sciences); IJIM (International Journal of Information Management); IM (Information and Management); SSCORE (Social Science Computer Review); e IS (The Information Society).

5. Discusión y conclusiones

A pesar del interés despertado por el e-Gobierno, manifestado en un notable incremento de estudios publicados en las principales revistas de impacto internacional -*Journal Citation Reports*, JCR- desde el 2000 (Grönlund y Horan, 2005; Heeks y Bailur, 2007), este sigue siendo un campo de investigación que se encuentra en una etapa incipiente. Nuestro artículo pretende ser una contribución a la literatura empírica al describir el estado actual de la investigación en e-Gobierno que se publica en revistas JCR, y proporcionar un marco para ayudar a los gestores públicos, en especial a los investigadores en sus futuras líneas de investigación, así como para hacer frente a la localización y la contextualización de la investigación en e-Gobierno.

Entre los temas examinados por los investigadores, la democracia deliberativa, la modernización en la gestión de las administraciones públicas con la introducción de las TIC, la evaluación de los programas públicos relacionados con las iniciativas de e-Gobierno y las políticas de expansión de las TIC, junto con la rendición de cuentas, la transparencia y la divulgación de información, son los más relevantes. Los estudios iniciales tendieron a centrarse en investigaciones que observaron y evaluaron los resultados de iniciativas de e-Gobierno, la presentación de análisis de contenido de los sitios web gubernamentales, así como la descripción de listas de servicios en línea ofrecidos por las entidades públicas. En algunos casos se presentan consejos y recomendaciones de mejores prácticas, pero no se ponen a prueba las teorías anteriores produciendo otras nuevas que permitan el avance de las ya existentes (Heeks y Bailur, 2007). Aunque los resultados de tales estudios podrían ser prácticos, en vista de su carácter meramente descriptivo no son de gran ayuda a los planificadores gubernamentales

y gestores públicos con respecto a la mejora de los planes de implementación de e-Gobierno (Yildiz, 2007).

Al respecto, existe un activo debate sobre la transformación en la distribución de los servicios del sector público (Osborne, 2009 y 2010). Sin embargo, pocas investigaciones se han centrado en este tema, especialmente en relación con las economías emergentes. En este sentido, nos encontramos con el trabajo de Lau ...[et al] (2008) desarrollado en tres países latinoamericanos, el cual pone de manifiesto los problemas existentes para conseguir los datos necesarios para llevar a cabo un estudio profundo que permitiese una comparación apropiada entre servicios y aplicaciones con las experiencias emprendidas en los países más desarrollados, a fin de obtener conclusiones instructivas para una posterior implementación exitosa. Por lo tanto, debería proliferar este tipo de investigaciones, contribuyendo a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios del sector público y haciendo ver a los gestores públicos y mandatarios políticos las inconsistencias en las características de diseño de las webs.

En cuanto a la comunicación con las partes interesadas, el e-Gobierno permite una mayor participación electrónica e integración de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales sin necesidad de formar parte de la administración pública o pertenecer a un partido político (Bingham ...[et al], 2005; Chadwick y May, 2003). En este sentido, son importantes los estudios centrados en la democracia electrónica, voto electrónico o e-deliberación, así como los que examinan la difusión en línea de información económica y financiera de las administraciones públicas, con el fin de promover una mayor transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones en el sector público. De ahí que algunos estudios han buscado pruebas de la utilización de los sitios web gubernamentales como instrumento de difusión de información (Borins, 2002). Otros han tratado de poner de relieve las deficiencias e identificar los factores que determinan los diferentes niveles de apertura y transparencia de la información (Serrano ...[et al], 2009; Caba ...[et al], 2008).

En los últimos años, los estudios de e-Gobierno sobre países emergentes que han sido publicados en revistas JCR se han centrado en aspectos relacionados con el papel de las nuevas tecnologías en la participación ciudadana, la mejora de la calidad de los servicios públicos y el acceso a ellos de parte de los ciudadanos con menores recursos económicos. Un análisis exhaustivo de las experiencias vividas en la implementación de e-Gobierno lo encontramos en Joia (2008), quien analiza la implementación del e-Gobierno en Brasil destacando las barreras de resistencia a las que se debe hacer frente, y las diferencias entre la población en relación con el acceso actual a las nuevas tecnologías. De igual forma, Cejudo (2008) recoge los cambios sufridos por el sector público mexicano, y muestra que los supuestos en los que se basa la teoría de la Nueva Gestión Pública no se dan en términos generales en este país latinoamericano. Este tipo de aportes establece nuevos retos para los mandatarios políticos, al mostrar mejor que las circunstancias económicas y democráticas influyen en la innovación de las administraciones públicas. Sin embargo, en la muestra analizada, solo tenemos constancia del sector público mexicano, pero ¿bajo qué supuestos se mueven las reformas del sector público en el resto de países latinoamericanos?

Por otra parte, en la muestra de revistas de nuestro trabajo son escasos los estudios que hayan recogido las estrategias llevadas a cabo en el panorama de interoperabilidad en los países emergentes (Luna-Reyes ...[et al], 2007; Joia, 2004).

Quizás un área fructífera para el estudio podría ser el análisis de políticas o procesos de adopción de e-Gobierno en un entorno político complejo, o para atar el tema de e-Gobierno con más fuerza a la corriente principal de investigación de la administración pública. De hecho, los resultados de futuros estudios podrían fortalecer la conexión entre e-Gobierno y las preocupaciones tradicionales de la administración pública.

En este sentido, recientemente han aparecido trabajos desarrollados en países emergentes que evalúan las diferencias en el uso de las TIC y los esfuerzos llevados a cabo por los gobiernos para fomentar la participación política de los ciudadanos en la gestión pública (Rojas y Puig-i-Abril, 2009),

mostrándonos un modelo que incluye las variables y factores que influyen en una mayor participación cívica y política, así como los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno de Colombia. Este tipo de aportes son necesarios porque testan teorías existentes, completan las posibles lagunas existentes, e incluso afloran supuestos que no se habían tenido en cuenta, pero que, por las circunstancias especiales del entorno en el que fue desarrollado el estudio, deben ser considerados.

En lo referente al tipo de metodologías empleadas, debido a la naturaleza empírica y sociológica del campo de los estudios de e-Gobierno (Ragad, 2005), la principal metodología utilizada en este tipo de estudios es empírica, con énfasis en un enfoque cualitativo. Sin embargo, nuestros resultados muestran que en los últimos años este patrón está cambiando, y que los métodos cuantitativos son cada vez más frecuentemente utilizados por los investigadores. Con este tipo de metodologías, los argumentos teóricos se pueden crear o mejorar su comprensión sobre la base de datos empíricos que corroboren las hipótesis deductivas, dando lugar a nuevas teorías y al enriquecimiento de las ya existentes (Bailey, 1992). No obstante, en los estudios sobre países emergentes se observa que el uso de estos métodos se encuentran todavía en una fase muy incipiente, y principalmente enfocados a determinar el estado actual de las experiencias e iniciativas de e-Gobierno, así como a recabar opiniones de los ciudadanos y las actitudes en su interacción con los gobiernos que están aplicando estas nuevas herramientas.

La investigación, en este sentido, debe estar dirigida a contribuir al desarrollo de las administraciones públicas en las economías menos favorecidas. Para lograr esto, es necesario conocer las percepciones y las actitudes de los gestores públicos y mandatarios políticos, así como la planificación y los procesos de toma de decisiones llevados a cabo, con el fin de comprender mejor la complejidad que implica la introducción de innovaciones en el sector público. Al respecto, estamos de acuerdo con Yildiz (2007), quien considera que los investigadores deben buscar información sobre la experiencia de e-Gobierno obtenida directamente desde los responsables políticos, ya que las percepciones constituyen un componente importante de sus acciones y funciones, y de la formulación de políticas.

De igual forma, la transparencia informativa y el análisis de las políticas de e-Gobierno facilitan que los recursos sean invertidos en proyectos que ofrecen la mayor eficacia y eficiencia, evitando así la perpetuación de los errores cometidos en las decisiones anteriores, maximizar la rentabilidad y minimizar los recursos invertidos (un tema clave en la actual crisis financiera que afecta a todas las administraciones públicas). Para ello, Heeks y Bailur (2007) afirman que las investigaciones deben ser desarrolladas para determinar lo que está sucediendo en la “caja negra” de la administración electrónica y dar a conocer experiencias exitosas en otros lugares. Esto adquiere una mayor importancia en las economías emergentes, donde los recursos económicos son escasos y los gobiernos son más reacios a hacer cambios (Lau ...[et al], 2008).

Además, el análisis de los factores contextuales que inciden en el e-Gobierno podría ayudar a comprender las fuerzas subyacentes que favorecen estos proyectos. Aunque investigaciones anteriores han examinado algunos factores relacionados con e-Gobierno como herramienta para la divulgación de información gubernamental, estos estudios no han sido consistentes con respecto a las variables o las técnicas de medición utilizadas. Por lo tanto, es necesario el desarrollo de futuras investigaciones para identificar los factores estadísticamente significativos con respecto a tales consideraciones, para permitir a los gestores públicos diseñar estrategias para una mejor implementación del e-Gobierno.

Por otro lado, el conocimiento científico se enriquece cuando un artículo está escrito por investigadores especializados en el tema y que poseen una base teórica sólida. Sin embargo, hemos encontrado estudios que implican el uso de teorías que no son específicas de los campos de investigación de sus respectivos autores, lo que puede dar lugar a la aplicación de un razonamiento inadecuado y deficiente apoyo teórico.

Bibliografía

- Atkins, Stephen E. (1988), "Subject Trends in Library and Information Science Research, 1975-1984", en *Library Trends*, Vol. 36 N° 4, pp. 633-658.
- Bailey, Mary Timmey (1992), "Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research", en *Public Administration Review*, Vol. 52 N° 1, pp. 47-55.
- Bingham, Lisa Blomgren; Nabatchi, Tina; y O'Leary, Rosemary (2005), "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 5, pp. 547-558.
- Borins, Sandford (2002), "On the Frontiers of Electronic Governance: a Report on the United States and Canada", en *International Review of Administrative Science*, Vol. 68 N° 2, pp. 199-211.
- Caba, Carmen; Rodríguez, Manuel Pedro y López, Antonio M. (2008), "E-Government Process and Incentives for Online Public Financial Information", en *Online Information Review*, Vol. 32 N° 3, pp. 379-400.
- Calista, Donald J. y Melitski, James (2007), "E-Government and E-Governance: Converging Constructs of Public Sector Information and Communications Technologies", en *Public Administration Quarterly*, Vol. 31 N° 1, pp. 87-120.
- Cameron, Brian D. (2005), "Trends in the Usage of ISI Bibliometric Data: Uses, Abuses, and Implications", en *Portal: Libraries and the Academy*, Vol. 5 N° 1, pp. 105-125.
- Cejudo, Guillermo M. (2008), "Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of New Public Management", en *International Review of Administrative Science*, Vol. 74 N° 1, pp. 111-127.
- Chadwick, Andrew (2006), *Internet Politics: States, Citizens and New Communication Technologies*, New York, Oxford University Press.
- Chadwick, Andrew y May, Christopher (2003), "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: „e-Government“ in the United States, Britain, and the European Union", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 16 N° 2, pp. 271-300.
- Chan, Hon S. y Chow, King W. (2007), "Public Management Policy and Practice in Western China: Metapolicy, Tacit Knowledge, and Implications for Management Innovation Transfer", en *American Review of Public Administration*, Vol. 37 N° 4, pp. 479-497.
- Cook, Thomas D. y Reichardt, Charles (2004), *Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación evaluativa*, Madrid, Editorial Morata. 5. ed.
- Cooper, Harris M. (1984), "The Integrative Research Review: a Systematic Approach", Beverly Hills, Sage (Applied Social Research Methods Series; Vol. 2).
- Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon; y Tinkler, Jane (2006), "New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 N° 3, pp. 467-494.
- Forrester, John P. y Watson, Sheila S. (1994), "An Assessment of Public Administration Journals: the Perspective of Editors and Editorial Boards Members", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 5, pp. 474-482.
- Frasser, Don (2000), "QSR Nvivo: NUDIST Vivo; Reference Guide", Melbourne, QSR International Pty.
- Garfield, Eugene (1972), "Citation Analysis as a Tool in Journal Evaluation", en *Science*, Vol. 178 N° 4060, pp. 471-479.
- Grönlund, Ake y Horan, Thomas (2005), "Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues", en *Communications of the Association for Information Systems*, Vol. 15, pp. 713-729, http://www.cips.org.in/public-sector-systems-government-innovations/documents/Introducing_e_governance.pdf, 13-09-2011.
- Hartley, Jean (2005), "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present", en *Public*

- Money and Management*, Vol. 25 N° 1, pp. 27-34.
- Heeks, Richard y Bailur, Savita (2007), "Analyzing E-Government Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods, and Practice", en *Government Information Quarterly*, Vol. 24 N° 2, pp. 243-265.
- Hood, Christopher (1995), "The „New Public Management“ in the 1980s: Variations on a Theme", en *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 Nos. 2-3, pp. 93-109.
- Jaeger, Paul T. (2003), "The Endless Wire: E-Government as Global Phenomenon", en *Government Information Quarterly*, Vol. 20 N° 4, pp. 323-331.
- Joia, Luiz Antonio (2004), "Developing Government-to-Government Enterprises in Brazil: a Heuristic Model Drawn from Multiple Case Studies", en *International Journal of Information Management*, Vol. 24 N° 2, pp. 147-166.
- _____ (2008), "The Impact of Government-to-Government Endeavours on the Intellectual Capital of Public Organizations", en *Government Information Quarterly*, Vol. 25 N° 2, pp. 256-277.
- Kim, Seongcheol; Kim, Hyun J.; y Lee, Heejin (2009), "An Institutional Analysis of an E-Government System for Anti-Corruption: the Case of OPEN", en *Government Information Quarterly*, Vol. 26 N° 1, pp. 42-50.
- Krippendorff, Klaus (1980), *Content Analysis: an Introduction to its Methodology*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Lan, Zhiyong y Anders, Kathleen K. (2000), "A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: an Empirical Test", en *Administration and Society*, Vol. 32 N° 2, pp. 138-165.
- Lau, T. Y.; Aboulhosen, Mira; Lin, Carolyn; y Atkin, David J. (2008), "Adoption of e-Government in Three Latin American Countries: Argentina, Brazil and Mexico", en *Telecommunications Policy*, Vol. 32 N° 2, pp. 88-100.
- Legge, Jerome S., Jr. y Devore, James (1987), "Measuring Productivity in U.S. Public Administration and Public Affairs Programs 1981-1985", en *Administration and Society*, Vol. 19 N° 2, pp. 147-156.
- Löfstedt, Ulrica (2005), "E-Government: Assessment of Current Research and Some Proposals for Future Directions", en *International Journal of Public Information Systems*, Vol. 1 N° 1, pp. 39-52.
- Luna-Reyes, Luis F.; Gil-García, J. Ramón; y Betiny Cruz, Cinthia (2007), "Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-Based Interorganizational Information Integration Initiatives", en *Government Information Quarterly*, Vol. 24 N° 4, pp. 808-826.
- Maor, Moshe (2004), "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17 N° 1, pp. 1-28.
- Martins, M. R. (1995), "Size of Municipalities, Efficiency, and Citizens Participation: a Cross-European Perspective", en *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 13 N° 4, pp. 441-458.
- Nord, Jeretta H. y Nord, G. Daryl (1995), "MIS Research: Journal Status and Analysis", en *Information and Management*, Vol. 29 N° 1, pp. 29-42.
- OECD (2010), "Environment in Emerging and Transition Economics", Paris, OECD, <http://www.oecd.org/inforbycountry>, 11-01-2012.
- Osborne, Stephen (2009), "Delivering Public Services: Are We Asking the Right Questions?", en *Public Money and Management*, Vol. 29 N° 1, pp. 5-7.
- _____ (2010), "Delivering Public Services: Time for a New Theory?", en *Public Management Review*, Vol. 12 N° 1, pp. 1-10.
- Plümper, Thomas y Radaelli, Claudio (2004), "Publish or Perish? Publications and Citations of Italian

- Political Scientists in International Political Science Journals, 1990-2002”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 N° 6, pp. 1112-1127.
- Pritchard, Alan (1969), “Statistical Bibliography or Bibliometrics?”, en *Journal of Documentation*, Vol. 25 N° 4, pp. 348-349.
- Ragad El-Ghannam, Ashraf (2005), “The Influence of Demographic and Socio-Economic Factors upon Using Information Technology among More, Moderate, and Less Developed Countries in the Globe”, en *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 25 Nos. 10-11, pp. 37-53.
- Rodríguez, Manuel P.; Alcaide, Laura; y López, Antonio M. (2010), “Trends of e-Government Research: Contextualization and Research Opportunities”, en *International Journal of Digital Accounting Research*, Vol. 10 N° 16, pp. 87-111.
- Rojas, Hernando y Puig-i-Abril, Eulalia (2009), “Mobilizers Mobilized: Information, Expression, Mobilization and Participation in the Digital Age”, en *Journal of Computer-Mediated Communication*, Vol. 14 N° 4, pp. 902-927.
- Serrano-Cinca, Carlos; Rueda-Tomás, Mar; y Portillo-Tarragona, Pilar (2009), “Determinants of e-Government Extensión”, en *Online Information Review*, Vol. 33 N° 3, pp. 476-498.
- Shim, Dong C. y Eom, Tae H. (2009), “Anticorruption Effects of Information Communication and Technology (ICT) and Social Capital”, en *International Review of Administrative Review*, Vol. 75 N° 1, pp. 99-116.
- United Nations (2011a), *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: a Better Future for All*, New York, United Nations, <http://www.undp.org>, 11-01-2012.
- _____ (2011b), *Industrial Development Report 2011. Industrial Energy Efficiency for Sustainable Wealth Creation: Capturing Environmental, Economic and Social Dividends*, Vienna, United Nations Industrial Development Organization, <http://www.unido.org>, 11-01-2012.
- West, Darrell M. (2004), “E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes”, en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 1, pp. 15-27.
- Yildiz, Mete (2007), “E-Government Research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward”, en *Government Information Quarterly*, Vol. 24 N° 3, pp. 646-665.

Administración para el nuevo desarrollo: propuestas e ideas en busca de relevancia*

Paulo Roberto Motta

El nuevo desarrollo

La preocupación por la administración del desarrollo resurgió en el mundo moderno en función de un crecimiento más rápido de las naciones consideradas menos avanzadas. Las nuevas conquistas sociales y económicas crearon un efecto demostración y un optimismo sobre las posibilidades de un nuevo desarrollo. Adicionalmente, se acentuó la creencia de que la administración pública tendría un relevante y distinto papel en todo este proceso.

El nuevo desarrollo se caracteriza por el progreso de las naciones emergentes, liberadas de los lazos rígidos de la dependencia económica, permitiéndoles ser partícipes más efectivas en las transacciones internacionales.

Las naciones emergentes han mejorado su desempeño y sus logros económicos y sociales, resultando en una mayor influencia competitiva en el ámbito económico. Han cambiado algunas relaciones de poder. Por ejemplo, se ha hecho creciente la presencia de compañías multinacionales de países emergentes en el escenario mundial (Cuervo, 2008). Incluso pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo se insertan de forma eficiente y competitiva en el mundo más avanzado. Además, países que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo se han convertido en importantes competidores en diversas actividades económicas.

Así, las naciones en desarrollo han adquirido mayor confianza y poder en las relaciones internacionales. Poseen mejores condiciones para protegerse de la recesión internacional no solo por tener más reservas monetarias y presencia en los órganos de fomento, sino también por las posibilidades de aumentar sus gastos internos.

Cabe observar también los avances en la modernización administrativa, aproximándose a las prácticas de los países más desarrollados. La significativa influencia de las modernas tecnologías de información y comunicación (Favier, 2005) en la imposición de nuevas actitudes y prácticas de trabajo ha permitido un mejoramiento más o menos equivalente y al mismo paso entre países tanto desarrollados como en desarrollo.

La capacidad gerencial, sobre todo en las nuevas empresas multinacionales de los países emergentes, ha colocado a estas en condiciones altamente competitivas. En estas empresas, el conocimiento administrativo se ha modificado a lo largo de los años, imponiendo nuevas racionalidades y maneras de actuar y de pensar. Estas conquistas de las empresas privadas aún no han sido plenamente incorporadas en las instituciones públicas. Sin embargo, es posible afirmar que existe en estos países una competencia gerencial a ser incorporada al sector público para enfrentar los desafíos del nuevo desarrollo.

La administración ha alcanzado una nueva visibilidad y un nuevo papel. La administración pública en el desarrollo ha pasado a ser menos conductora y ejecutora de proyectos públicos de gran escala y más incentivadora y supervisora de grandes proyectos privados; cumple menos una función asistencialista paternalista para compensar desequilibrios y más una función promotora del ascenso social. Las reformas basadas en la sustitución de viejas por nuevas organizaciones han dado lugar a una visión sustentada en nuevos logros gerenciales.

Actualmente, ya no se consideran los factores culturales como barreras, ya que son ajustables a

Recibido: 16-08-2012. Aceptado: 15-09-2012.

(*) Conferencia Magistral a ser presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

Traducido del portugués por **Antonio Quintín**. Título original: "Administração para o novo desenvolvimento: propostas e ideias em busca de relevância".

los efectos de promover el desarrollo. Por lo tanto, la administración pública no tiene necesidad de estar culturalmente por delante de la sociedad, sino en su propio paso.

Los nuevos conocimientos y la nueva realidad

La interdependencia entre las naciones ha generado nuevos desafíos en el saber y el hacer como consecuencia de acelerar los cambios y provocar importantes transformaciones en las últimas décadas. Las necesidades contemporáneas son diversas, y la producción de ideas debe exceder en mucho la expectativa de una mera variación del *statu quo*. Los cambios que generan escasas ganancias y un bajo impacto, aunque sean importantes, serán insuficientes. La conciencia sobre el retraso económico y social reaviva la expectativa acerca de la oportunidad y la necesidad de nuevas ideas.

La expectativa de la administración para el desarrollo siempre ha sido la de disponer de conocimientos capaces de explicar y transformar la práctica de manera significativa. La generación y la transferencia de conocimiento gerencial se insertan en el proceso evolutivo de actualización de las organizaciones públicas de los países emergentes para que puedan responder con eficiencia a las demandas y a los desafíos del nuevo desarrollo.

La globalización le ha dado una perspectiva internacional a la administración: los valores y las prácticas pasan por transformaciones en función de distintas demandas y necesidades. Se buscan innovaciones gerenciales inspiradas en los países más avanzados. Al trabajar de esta forma, cuatro factores del contexto socioeconómico llaman la atención en la medida que influyen de manera significativa en la formación del conocimiento y de las prácticas administrativas: la competitividad global y el nuevo emprendedurismo; la interdependencia y la complejidad de las redes sociales; la sociedad de estilo individualista; y la convergencia global y las semejanzas en las áreas gerenciales.

La competitividad global: el valor del nuevo emprendedurismo

En este nuevo contexto se estimuló la competitividad global. Las empresas e instituciones públicas se internacionalizaron y comenzaron a enfrentar una dramática preocupación por los costos. Los recortes en los presupuestos públicos crearon la percepción de una permanente y aguda escasez de recursos. Por lo tanto, el nuevo desarrollo ha sido promovido por el énfasis en la inversión privada y la valorización del emprendedurismo.

Como un campo centrado en el descubrimiento y exploración de oportunidades lucrativas (Shane y Venkataraman, 2000), el emprendedurismo se ha convertido en un importante factor del desarrollo mundial, además de constituirse en un nuevo ejemplo de la capacidad de las personas que viven en los países en desarrollo.

Antes se destacaban las culturas con orientación hacia el largo plazo, en especial las asiáticas, como impulsoras del emprendedurismo (Hofstede, 1980). En la actualidad, sin embargo, el emprendedurismo ocurre en países en desarrollo y conduce a los más altos niveles de crecimiento económico. Es posible que las transformaciones sociales en el mundo contemporáneo lleven a las personas a ver los nuevos negocios menos como una ocupación y más como un valor de ascenso social y económico, además de implicar una consideración importante para con la comunidad. Por otro lado, el emprendedurismo étnico, promovido por la inmigración, incluyendo a oriundos de países en desarrollo, es cada vez más reconocido como un factor importante para el crecimiento económico (Assudani, 2009).

Dos grandes ciudades como Nueva York (EUA) y Londres (RU) tienen respectivamente cerca de un tercio de sus habitantes nacidos en el exterior; la inmigración trajo el emprendedurismo y, en consecuencia, el desarrollo. La mitad de las empresas creadas en los Estados Unidos es iniciada por extranjeros originarios de países en desarrollo, y, de estos, la mitad pertenece a inmigrantes indios y chinos (Saxenian, 2002).

Un ejemplo importante de emprendedurismo de inmigrantes se encuentra en Silicon Valley, donde más de un tercio de las empresas han sido iniciadas por inmigrantes y donde el 53% de los

científicos e ingenieros que allí trabajan todavía son inmigrantes extranjeros (Saxenian, 2006). Lo importante a notar aquí es el valor del espíritu emprendedor entre los habitantes de los países en desarrollo. Frente a las oportunidades, estos emprendedores se manifiestan de manera positiva.

Los países en desarrollo con mayores índices de crecimiento cuentan con más facilidades e incentivos para el emprendedurismo (Danis, De Clercq y Petricevic, 2011). En América Latina sobresalen países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, por el mayor apoyo al emprendedurismo y por la forma de administrar el desarrollo (FGV. IBRE, 2012).

La interdependencia y la complejidad: las redes sociopolíticas

Los desafíos de la actualidad acentúan las dificultades y revelan la incapacidad de los gobiernos nacionales para resolver, por sí solos, los problemas del desarrollo. En vista de la complejidad, los órganos públicos se ven enfrentados a una mayor variedad de interconexiones con una gran cantidad de instituciones nacionales y extranjeras, y con empresas privadas. La complejidad, junto con la interdependencia, hace que pequeños eventos, incluso de países muy distantes, tengan un enorme impacto en la administración de distintos países.

La administración pública está hoy inserta en una cadena productiva mundial, gestionada directamente por empresas privadas, e interconectada a gobiernos de diversos países. En este nuevo medio, complejo, competitivo y de un gran poder entregado a la iniciativa privada, la administración pública adquiere un nuevo y fundamental papel de reguladora, impulsora y colaboradora con el desarrollo. Además, se espera de la gestión pública una fuerte actividad de control para proteger no solo la producción de bienes y servicios, sino el propio interés nacional.

Los logros y novedades recientes en la administración pública la llevaron a adoptar un patrón más privado en las formas de gestión, resultando en una mayor fragmentación institucional, pluralidad y variedad de unidades y de formas organizacionales. Estas formas han fragmentado la administración y han valorizado las redes interactivas. Por tal razón, en la actualidad el desempeño eficiente y eficaz de las organizaciones públicas depende de la capacidad gerencial para manejar una gran red de funciones muy diversas.

Las redes político-sociales se refieren a las relaciones sociales que se producen en el intercambio de información y de favores para una mayor facilidad y promoción de los nuevos emprendimientos. De hecho, se ha constatado que las redes sociales son más importantes para las nuevas actividades empresariales en los países emergentes que en las economías desarrolladas (Danis, De Clercq y Petricevic, 2011).

La asociación entre redes sociales y nuevas actividades empresariales es más débil en economías desarrolladas. Por ejemplo, en un estudio de 14 economías emergentes (De Clercq ...[et al], 2010) hallaron una relación positiva entre actividades asociativas y nuevas actividades de negocio. Por medio de redes sociales, los emprendedores pueden identificar recursos disponibles y encontrar mejores caminos para combinar sus recursos y conocimientos (Anderson ...[et al], 1994; Arenius y De Clercq, 2005).

Las actividades empresariales en economías emergentes tienden a tener una relación más fuerte con el desarrollo cuando existe un menor nivel de burocracia en el sector público. Para superar los obstáculos burocráticos se observa, cada vez más, el uso de las redes político-sociales capaces de permitir a los emprendedores el progreso en sus negocios (De Clercq ...[et al], 2010).

Normalmente, cuanto más burocratizado el país, mayor la importancia de estas redes: ellas facilitan las transacciones empresariales y las actividades económicas (Danis, Chiaburu y Lyles, 2010); reactivan los vínculos entre los macrocontextos (Peng y Luo, 2000; Luo, 2003) y las relaciones institucionales (Bruton, Ahlstrom y Puky, 2009), sobre todo en los países emergentes. Además, las redes político-sociales funcionan como un escape a los trámites y costos burocráticos impuestos por las instituciones públicas. Aunque mucho se haya valorado el papel de las redes sociales en el establecimiento de nuevos negocios, la lógica de la red continúa con la visión de la supervivencia y el

progreso. Las redes pueden ser un refuerzo a las propuestas bajo esquemas de cooperación. Estos esquemas mejoran las interacciones entre órganos y entidades externas y consideran con mayor énfasis las sugerencias de la comunidad (Bingham y O'Leary, 2008; O'Leary y Bingham, 2009; Williams, 2012).

Las redes son más rápidas para producir nuevas ideas de gestión, y pueden constituirse en una prometedora fuente para la solución de problemas urgentes.

Todavía existe la posibilidad de que las redes sean coherentes con las propuestas contemporáneas de colaboración y participación de la comunidad.

La sociedad de estilo individualista: la organización como comunidad de personas

La transformación de una sociedad más universalista, basada en patrones colectivos, a una sociedad más individualista ha influido en la relación entre los ciudadanos, clientes, funcionarios y las organizaciones productoras y prestadoras de servicios. Lo comunitario se redujo al mínimo poniendo de relieve al individuo, su autodesarrollo, sus logros y su capacidad para diferenciarse de otros. El énfasis excesivo en la persona -como ciudadano y cliente- hace meritorios los intentos de recuperar e insertar algunos valores de base comunitaria en las actuales prácticas administrativas.

Por lo tanto, existe un nuevo contexto de desarrollo para generar nuevas aspiraciones y expectativas, y para exigir nuevos conocimientos y prácticas administrativas poco usuales.

El emprendedurismo, visto como factor para un mayor desarrollo, está asociado al aumento del individualismo en las culturas contemporáneas. En este contexto, existe no solo un mayor número de emprendedores (McGrath y MacMillan, 1992), sino también personas que no están dispuestas a trabajar para otros (Basu y Altinay, 2002). El emprendedurismo puede indicar incluso la existencia de empresas más inclinadas a producir lucro que a brindar servicios a la comunidad (Peredo y Chrisman, 2006) y personas más propensas a valorizar sus logros individuales (Javidan ...[et al], 2006).

El individualismo lleva a las personas a desarrollar su propia manera de pensar, de formar y defender sus propias convicciones y así diferenciarse de los demás. Cuando ocupan posiciones y tienen deberes que cumplir en una organización, las personas se sienten relativamente libres para juzgar la propiedad de sus deberes. La organización no priva a esa persona la capacidad y la oportunidad de manifestarse con autonomía sobre las normas sociales de este nuevo grupo. La gente se siente libre para interpretar las normas comunes y juzgarlas por su manera de ser (Díribarne, 2009).

En principio, las sociedades colectivistas son más cerradas, simples y homogéneas, y las individualistas, más flexibles, complejas y heterogéneas (Triandis, 1995). Así, el colectivismo proporciona menos diferenciación entre las diversas ramas de la vida. En contraste, el individualismo produce variedad de intereses y una suma mayor de singularidades individuales.

Las sociedades colectivistas valoran la tradición, la seguridad y el cumplimiento de normas, y las individualistas, el logro, la autodirección y el hedonismo (Schwartz, 2006). Existe un importante contraste, pues en el colectivismo (o en la comunidad de personas) las opciones individuales se estrechan, y los valores superiores de la cultura llevan a las personas a comportarse de acuerdo con las normas que se consideran correctas y a temer las sanciones, incluso por pequeñas que sean las desviaciones (Triandis, 1995).

Aunque es útil para describir las realidades administrativas y formular propuestas sobre cómo actuar en diferentes contextos culturales, la dicotomía individualismo/colectivismo tiende a ser demasiado restrictiva. Pensar comunitariamente no significa un retroceso, de la misma forma que enfatizar el individualismo extremo no significa un avance.

Una distinción importante ha sido propuesta por Globe Studies (House ...[et al], 2004) acerca de dos tipos de colectivismo: 1) el *in group*, relativo a las relaciones y lealtades cercanas y de familia; 2) el de la *comunidad*, que se refiere a relaciones más amplias y a la lealtad a un contexto cultural mayor. Esta nueva distinción explica cómo países con dimensiones colectivistas pueden tener al mismo tiempo un gran número de emprendedores. Los países latinoamericanos, por ejemplo, como emprendedores,

tienden a manejar sus negocios como puramente negocios, pero se mantienen leales a sus familias y a las personas cercanas. Estos actores no ven sus organizaciones como destinadas a maximizar el bienestar de las comunidades en que se insertan (Javidan ...[et al], 2006).

Un nuevo concepto de universalismo procura una mejor conexión entre individualismo y colectivismo (Schwartz, 1999) al referirse a las relaciones en la vida personal y de trabajo por medio de normas y estándares previamente definidos y difíciles de romper (Schwartz; 2006; Inglehart, 1997; Ralston, 2008). En este sentido, universalismo significa una orientación valorativa tanto hacia el “sí mismo” como a la sociedad en su conjunto.

A partir de la comprensión, la tolerancia y la protección del bienestar de todas las personas existe un nuevo significado en la práctica de valores (Schwartz, 1994).

El universalismo puede contribuir a la construcción de modernas organizaciones de trabajo como comunidades de personas. Se trata de una propuesta para insertar nuevos valores comunitarios en organizaciones constituidas por valores, intenciones y prácticas individualistas. Para construir tales organizaciones como comunidades de personas es necesario considerar la naturaleza humana más socialmente arraigada y recuperar el valor de las personas a partir de su propia existencia. En el sistema productivo, el trabajo es una manera de lograr una sobrevivencia digna, pero no la única forma de mostrar el valor de la persona.

En una comunidad de personas, el supuesto de la productividad individual descansa menos en función de la competitividad y más en la cooperación entre todos los miembros de los equipos. Se asume que todas las personas -miembros del grupo- son necesarias e indispensables. Por lo tanto, resulta prioritario procurar conocer mejor sus habilidades y competencias y ver cómo cada una de ellas puede mejorar. La colectividad progresa no por el hecho de agravar las diferencias, sino por promover una mayor consideración por las habilidades y competencias de las personas.

Por supuesto, el trabajo implica diferencias, porque depende de las diferentes habilidades y competencias de las personas y su integración única y diferenciada en el entorno de la producción. Por lo tanto, el valor del desempeño puede ser fundamental en la empresa moderna y útil para distinguir habilidades y competencias, pero no debe ser usado para descalificar a una persona ante el grupo. La comunidad de personas busca que la organización sea suficientemente estimuladora del emprendedurismo y de los logros individuales, y suficientemente integrada para proteger los valores e intereses colectivos.

La construcción conjunta de una conciencia colectiva facilita a todos la visualización de los beneficios, tanto en el sentido económico como social. Defender los espacios colectivos y los intereses comunitarios es la forma más apropiada de preservar los intereses individuales. El éxito individual pasa a ser medido más por la contribución al bienestar común y menos por la distinción o diferenciación social del grupo.

La convergencia global: las similitudes en el conocimiento gerencial

La adquisición de hábitos similares hizo que el contexto mundial se pareciera cada vez más a un gran escenario de culturas compartidas. No obstante la permanencia de singularidades culturales, ha progresado la convergencia, y la uniformidad de estilos de vida invade a la mayoría de los países.

Incluso los países más distantes tienen similitudes entre sí y han eliminado expresiones de la cultura local. La comunicación también es semejante en las transacciones internacionales: el idioma inglés se ha convertido en el principal vehículo de las comunicaciones internacionales, trayendo consigo la contaminación cultural típica de los países que tienen el inglés como lengua vernácula (Geoffroy, 2005; Wierzbicka, 2003). Las grandes ciudades se están convirtiendo en ambientes de la diversidad y el multiculturalismo. La inmigración masiva en las últimas décadas ha contribuido a compartir nuevos hábitos y valores de vida.

Al responder a los desafíos de la mundialización, la administración pública actúa como las grandes empresas: se inserta gradualmente en el nuevo contexto, haciendo emerger prácticas similares

de decisión y acción (Berger, 2005). La diversidad se introduce en todas las actividades y cambia la forma tanto de producción de la riqueza como de la gestión pública y privada.

La intensidad de las interacciones entre las culturas más el conocimiento de otras prácticas gerenciales agudiza el uso del *benchmarking*, contribuyendo a una mayor similitud no solo en las formas de pensar y de actuar sino también en los procesos de trabajo y en los controles de gestión. Además, diversas y crecientes regulaciones supranacionales plantean uniformidades en las organizaciones, tanto públicas como privadas (Kalika, 2005).

Por lo tanto, hay una convergencia en progreso. Sería ingenuo pensar que solo las prácticas gerenciales seguirían caminos diferentes: los sistemas administrativos ya no son un factor de gran diferenciación entre los países. El conocimiento gerencial es parte de la expresión de identidad y de la cultura, y también su transferencia se inserta en el mismo proceso complejo relativo a cualquier otra tecnología. La cultura es conocimiento, por lo que cualquier interacción cultural involucra transferencia de conocimiento (Holden, 2002).

Desde la perspectiva de la transmisibilidad y aplicabilidad intercultural del conocimiento gerencial, se asume que la racionalidad moderna es transferible si se ajusta a la cultura local (Motta, 2006). Se observa la transposición de conocimientos y prácticas gerenciales como un proceso de adaptación y de producción cultural.

Tanto la cultura organizacional como la nacional pueden tener efectos sobre la transferencia de conocimientos (Sirmon y Lane, 2004). Sin embargo, la perspectiva de la transmisibilidad arrastra la creencia acerca de la importancia de gerenciar la cultura en el nivel organizacional. Los factores culturales nacionales pueden ser adaptados y gestionados allí, y crear una nueva cultura basada en valores y prácticas nuevos.

Se supone, en general, que la cultura organizacional es un claro reflejo de la cultura nacional. Este supuesto no es tan fácilmente verificable. La adaptación a nuevas formas de acción y a nuevas tecnologías puede modificar ciertos valores nacionales. Hay un constante aprendizaje y recreación cultural. En principio, las diferencias en la cultura nacional tienen un mayor impacto en la transferencia de conocimientos que la cultura organizacional.

Cuando existen diferencias significativas entre la cultura nacional y la organizacional, puede haber mayor dificultad en identificar, transferir e implementar conocimientos potencialmente útiles (Sirmon y Lane, 2004). La cultura organizacional es más diversa y no siempre reproduce todos los valores y prácticas de la cultura nacional.

Las variables gerenciales, independientemente de la cultura nacional, pueden ser parte de una nueva cultura organizacional. Por lo tanto, transferir factores de éxito de una cultura a otra parece algo normal y prometedor. Modificarlas por criterios culturales aparece como una ruptura con el propio éxito. Este depende de la construcción deliberada de una cultura fuerte y de la introducción de prácticas gerenciales consagradas como exitosas.

El mundo, por ser cada vez más convergente, ha generado prácticas gerenciales, públicas y privadas, de mayor similitud. Países con diferentes culturas se asemejan en sus formas de gestión. En un mundo competitivo, las experiencias exitosas son rápidamente imitadas. Sin embargo, ya se pone de manifiesto la conciencia de que los conocimientos administrativos no son trasmisibles simple y llanamente, pero aun así siempre habrá algo de creación en la adaptación.

Además, sobre la base del progreso económico, se observa una importante producción local, en especial en los países emergentes. Sin embargo, la inspiración y la transferencia de conocimientos de los países más avanzados siguen siendo esenciales: sería insensato no usufructuar de la capacidad gerencial creada por otros. Hay también una mayor similitud en el conocimiento gerencial producido en distintas áreas del planeta. Por lo tanto, la cultura gerencial ya no es un obstáculo para el desarrollo: nuevos saberes gerenciales, más universales y más fácilmente adaptables, forman parte de la cotidianidad del nuevo desarrollo.

Bibliografía

- Anderson, J. C.; Hakansson, H.; y Johanson, J. (1994), “Dyadic Business Relationships within a Business Network Context”, en *Journal of Marketing*, Vol. 58 N° 4, pp. 1-15.
- Arenius, P. y De Clercq, D. (2005), “A Network-Based Approach on Opportunity Recognition”, en *Small Business Economics*, Vol. 24 N° 3, pp. 249-265.
- Assudani, R. H. (2009), “Ethnic Entrepreneurship: the Distinct Role of Ties”, en *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, Vol. 22 N° 2, pp. 197-206.
- Basu, A. y Altinay, E. (2002), “The Interaction between Culture and Entrepreneurship in London’s Immigrant Businesses”, en *International Small Business Journal*, Vol. 20 N° 4, pp. 371-393.
- Berger, S. (2005), *How We Compete: What Companies Around the World Are Doing to Make It in Today’s Global Economy*, New York, Doubleday.
- Bingham, L. y O’Leary, R. (eds.) (2008), *Big Ideas in Collaborative Public Management*, New York, M. E. Sharpe.
- Bruton, G. D.; Ahlstrom, D.; y Puky, T. (2009), “Institutional Differences and the Development of Entrepreneurial Ventures: a Comparison of the Venture Capital Industries in Latin America and Asia”, en *Journal of International Business Studies*, Vol. 40 N° 5, pp. 762-778.
- Cuervo, A. (2008), “The Multinationalization of Developing Country MNEs: the Case of Multilatinas”, en *Journal of International Management*, Vol. 14 N° 2, pp. 138-154.
- Danis, W. M.; Chiaburu, D. S.; y Lyles, M. A. (2010), “The Impact of Managerial Networking Intensity and Market-Based Strategies on Firm Growth During Institutional Upheaval: a Study of Small and Medium-Sized Enterprises in a Transition Economy”, en *Journal of International Business Studies*, Vol. 41 N° 2, pp. 287-307.
- Danis, W. M.; De Clercq, D.; y Petricevic, O. (2011), “Are Social Networks More Important for New Business Activity in Emerging than Developed Economies? An Empirical Extension”, en *International Business Review*, Vol. 20 N° 4, pp. 394-408.
- De Clercq, D.; Danis, W. M.; y Dakhli, M. (2010), “The Moderating Effect of Institutional Context on the Relationship between Associational Activity and New Business Activity in Emerging Economies”, en *International Business Review*, Vol. 19 N° 1, pp. 85-101.
- Diribarne, P. (2009), “National Cultures and Organisations in Search of a Theory”, en *International Journal of Cross Cultural Management*, Vol. 9 N° 3, pp. 309-321.
- Favier, M. (2005), “Les systèmes d’information: la virtualisation du travail et la confiance”, en *Management européen et mondialisation*, M. Kalika (ed.), Paris, Dunod.
- FGV. IBRE (2012), IBRE disponibiliza vídeo e apresentações de seminário Para onde vai a economia da América Latina?, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia, <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880972283E1AA0122841CE9191DD3&lumItemId=8A7C82C538F4CE4C01392067BCF55ADE>.
- Geoffroy, C. (2005), “Managers: quel anglais parlez-vous?”, en *Management européen et mondialisation*, M. Kalika (ed.), Paris, Dunod.
- Hofstede, G. (1980), *Culture’s Consequences: International Differences in Work-Related Values*, Beverly Hills, Sage.
- Holden, N. J. (2002), *Cross-Cultural Management: a Knowledge Management Perspective*, London, Financial Times, Prentice Hall.
- House, R. J.; Hanges, P. J.; Javidan, M.; Dorfman, P. W.; y Gupta, V. (2004), *Culture, Leadership, and Organizations: the GLOBE Study of 62 Cultures*, Thousand Oaks, Sage.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Post-Modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Javidan, M.; Dorfman, P. W.; De Luque, M. S.; y House, R. (2006), “In the Eye of the Beholder: Cross Cultural Lessons in Leadership from Project GLOBE”, en *Academy of Management Perspectives*, Vol. 20 N° 1, pp. 67-90.

- Kalika, M. (ed.) (2005), *Management européen et mondialisation*, Paris, Dunod.
- Luo, Y. (2003), "Market-Seeking MNEs in an Emerging Market: How Parent-Subsidiary Links Shape Overseas Success", en *Journal of International Business Studies*, Vol. 34 N° 3, pp. 290-309.
- McGrath, R. G. y MacMillan, I. C. (1992), "More Like Each Other than Anyone Else? A Cross-Cultural Study of Entrepreneurial Perceptions", en *Journal of Business Venturing*, Vol. 7 N° 5, pp. 419-429.
- Motta, P. R. (2006), "Ideologias gerenciais nos espaços culturais: revendo os atentados ao conhecimento administrativo", documento apresentado em o XXX Encontro da ANPAD, Salvador de Bahia, 23 a 27 de setembro.
- O'Leary, R. y Bingham, L. B. (coords.) (2009), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*, Washington, Georgetown University Press.
- Peng, M. W. y Luo, Y. (2000), "Managerial Ties and Firm Performance in a Transition Economy: the Nature of a Micro-Macro Link", en *Academy of Management Journal*, Vol. 43 N° 3, pp. 486-501.
- Peredo, A. M. y Chrisman, J. J. (2006), "Toward a Theory of Community Based Enterprise", en *Academy of Management Review*, Vol. 31 N° 2, pp. 309-328.
- Ralston, D. A. (2008), "The Crossvergence Perspective: Reflections and Projections", en *Journal of International Business Studies*, Vol. 39 N° 1, pp. 27-40.
- Saxenian, A. (2002), Brain Circulation: How High-Skill Immigration Makes Everyone Better Off, http://www.brookings.edu/articles/2002/winter_immigration_saxenian.aspx.
- _____ (2006), *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Schwartz, S. H. (1994), "Beyond Individualism/Collectivism: New Cultural Dimensions of Values", en *Individualism and Collectivism: Theory, Methods, and Applications*, U. Kim ...[et al] (coords.), Thousand Oaks, Sage.
- _____ (1999), "A Theory of Cultural Values and Some Implications for Work", en *Applied Psychology*, Vol. 48 N° 1, pp. 23-47.
- _____ (2006), "Les valeurs de base de la personne: théorie, mesures et applications", en *Revue Française de Sociologie*, Vol. 47 N° 4, pp. 929-968.
- Shane, S. y Venkataraman, S. (2000), "The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research", en *The Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 217-226.
- Sirmon, D. G. y Lane, P. J. (2004), "A Model of Cultural Differences and International Alliance Performance", en *Journal of International Business Studies*, Vol. 35 N° 4, pp. 306-319.
- Triandis, H. C. (1995), *Individualism and Collectivism*, Boulder, Westview.
- Wierzbicka, A. (2003), *Cross-Cultural Pragmatics: the Semantics of Human Interaction*, Berlin, Mouton de Gruyter.
- Williams, P. (2012), *Collaboration in Public Policy and Practice*, Bristol, The Policy Press.

La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados*

Mauricio Olavarría Gambi

Introducción

¿Qué efectos han tenido las evaluaciones de programas públicos emprendidas en Chile sobre las decisiones de los poderes públicos y la gestión de los programas? La evaluación de programas ha ido siendo vista con creciente interés por los máximos líderes del país como una herramienta que permite mejorar tanto la propia gestión de los programas como las decisiones de política sobre los programas públicos. Así, los gobiernos de la ex presidenta Bachelet y del presidente Piñera han emprendido serios esfuerzos por instalar en Chile una “Agencia de Evaluación de Políticas Públicas”. En este contexto, este estudio busca aportar evidencia de primera fuente acerca del funcionamiento cierto de la evaluación de programas en el país.

Aunque la práctica de la evaluación de las intervenciones del Estado tiene un antecedente remoto en la preocupación por el adecuado uso de los recursos públicos, la evaluación de programas, como actividad sistemática de aplicación de metodologías de investigación de ciencias sociales, emprendida por una dependencia del gobierno central, data de la segunda mitad de la década de 1990 (Olavarría y Figueroa, 2010). En 1996, luego de un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, orientado a generar mayor información de calidad para la discusión acerca de los proyectos anuales de ley de presupuesto, se estableció el Programa de Evaluación de Programas en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. El Programa se inició con evaluaciones basadas en el “Juicio de Expertos”, con paneles integrados por funcionarios públicos y profesionales externos, y a partir de 1998 se han efectuado solo con profesionales externos, que concursan públicamente y se inscriben en un registro de consultores del Estado. En el 2001 se incorporó la modalidad de Evaluación de Impacto, que es desarrollada por consultores externos seleccionados mediante licitación pública.

El modo en que surgió la práctica de evaluación de las intervenciones públicas en Chile llevó a orientarla a la verificación del cumplimiento de metas de control del gasto público y a organizarla alrededor del ciclo presupuestario. La finalidad de ello es que los resultados de las evaluaciones pudieran tener un correlato en las decisiones políticas sobre asignación de recursos y que los evaluados tuvieran suficientes incentivos para hacer un “adecuado uso de los recursos públicos” asignados.

Dado el modo como se ha establecido y ejercido la evaluación de programas en Chile, lo que interesa saber es si esta práctica se ha constituido en instrumento útil para el proceso de toma de decisiones del Estado chileno y para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas, y si de ello surge evidencia que aconseje una distinta organización de la práctica de la evaluación. De este modo, entonces, el estudio recoge evidencia acerca de la utilidad de la práctica chilena de evaluación de programas, y si una eventual Agencia de Evaluación de Políticas Públicas debería recoger la práctica y organización que ha imperado entre 1996 y 2012, o si, alternativamente, debería organizarse y estructurar el trabajo de manera distinta.

El documento se organiza en seis secciones. Luego de esta introducción, se exponen los conceptos básicos acerca de la relación entre política pública y programa público, la noción de evaluación de programas y los métodos principales usados en la práctica chilena. La sección siguiente explica los aspectos metodológicos del trabajo. La cuarta sección presenta la evidencia recogida,

Recibido: 12-06-2012. Aceptado: 08-09-2012.

(*) En este trabajo han colaborado los siguientes profesionales: Cesia Arredondo, Carlos Andrade y Javier Pino. A ellos les expreso mi reconocimiento y agradecimiento por su aporte. El presente estudio es parte del proyecto “Apoyo al diseño e instalación de la Agencia de Evaluación de Programas e Inversiones Públicas” impulsado y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

seguida de una sección de discusión e interpretación de la evidencia. La sección final exhibe las conclusiones e implicancias que fluyen del análisis.

Conceptos básicos

La unidad de análisis del estudio es la evaluación efectuada a programas públicos -a través de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y Evaluación de Impacto (EI)- que ponen en funcionamiento intervenciones de política pública.

Un programa público es una unidad de trabajo que operacionaliza una política pública y que, a su vez, se desagrega en proyectos específicos que materializan la intervención en los distintos ámbitos -o componentes- abordados por el programa. Es decir, la acción pública reconoce una jerarquía de sus intervenciones en la que la política pública es el nivel superior, que identifica y explicita el objetivo político buscado; el programa es el nivel *meso*, que operacionaliza el objetivo político para una determinada área de actuación; y el proyecto representa el nivel micro, que materializa acciones específicas orientadas a cumplir metas asignadas al programa.

Así, mientras una política pública “puede ser definida como una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico-racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses” (Olavarría, 2010: 12); un programa sería “un conjunto organizado de actividades, proyectos, procesos o servicios orientados a la consecución de objetivos específicos” (ONU, 1984: 15-16), o un conjunto de recursos y actividades dirigidas hacia el logro de uno o más objetivos comunes, usualmente bajo la dirección de un administrador o un equipo de gestión (Wholey ...[et al], 2004). De este modo, entonces, el programa establece las prioridades de intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos que se utilizarán (Cohen y Franco, 2000).

En este contexto, la evaluación es entendida como la aplicación sistemática de métodos de investigación de ciencias sociales para juzgar y sopesar la conceptualización, diseño, implementación y utilidad de programas de intervención social (Rossi y Freeman, 1993). Para Subirats (1994: 139), en tanto, la evaluación es un “método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad”. De este modo, entonces, “la evaluación es una práctica que se da a lo largo del proceso de la política pública y que tiene por finalidad aportar información válida a la toma de decisiones acerca de los rendimientos de la intervención. (...) son investigaciones llevadas a cabo para afectar el desarrollo de las políticas públicas, para influir y dar forma al diseño e implementación de las intervenciones del Estado, para mejorar la administración de ellas, para identificar los resultados alcanzados, para estimar su contribución a las metas gubernamentales y la eficiencia, efectividad e impacto de los emprendimientos estatales en los que se expresan tales intervenciones” (Olavarría y Figueroa, 2010: 13).

Como se ha mencionado previamente, dos tipos de prácticas evaluativas han sido recurrentes en Chile: la EPG y la EI. Ambas se constituyen en el foco de este trabajo.

La EPG es una práctica de evaluación que se ha constituido con base en el uso de “Juicio de Expertos”. En ella, la DIPRES constituye un panel normalmente integrado por tres expertos¹ en el tema o problema abordado por el Programa Público a evaluar. El trabajo se desarrolla entre los meses de enero y julio de cada año, siguiendo una pauta elaborada por la DIPRES, y según la cual los consultores deben entregar cinco informes en diferentes momentos². El trabajo evaluativo de los consultores se centra en exponer la justificación del programa, el grado de cumplimiento de su fin y propósito, la producción de bienes y servicios, la cobertura y focalización, la satisfacción de los usuarios, las fuentes de financiamiento y el gasto, la eficiencia del gasto, y recomendaciones (DIPRES, 2012).

El Marco Lógico del programa es el instrumento que guía la evaluación, pues, con él a la vista, el

trabajo consiste en comparar la implementación con lo expresado en el diseño. La información recogida por los expertos es aportada por el propio programa evaluado, el organismo público que alberga al programa o la DIPRES, aunque también existe la posibilidad de efectuar estudios complementarios o recabar información adicional.

Las evaluaciones de “Juicio de Expertos” pueden presentar sesgos que, en algunos casos, llegan a ser considerables. Es normal que entre los expertos haya desacuerdos sobre los temas de su dominio, por diversidad de enfoques conceptuales, aproximaciones metodológicas, conclusiones de sus propios estudios anteriores, entre otros aspectos; todo lo cual influye en el modo en que perciben el programa, en el juicio que se forman acerca de su funcionamiento y en el informe de evaluación que presentan (Rossi y Freeman, 1993). Aunque es necesario tener presente sus limitaciones, la evaluación de expertos es recurrentemente una opción recomendable por la premura con que se requiere disponer de una “opinión” acerca del programa, la baja disponibilidad de presupuesto para la evaluación u otras restricciones.

El tipo de evaluación que se efectúa a través de la EPG es aquel que la literatura especializada identifica como Monitoreo o Seguimiento³. Esta es una “evaluación intermedia” que ocurre durante la ejecución del programa o proyecto y cuyo propósito es poder identificar si hay circunstancias que estén impidiendo que la intervención marche como se preveía o cumpla las metas que se habían presupuestado para los distintos momentos de la ejecución. Este tipo de evaluación supone la existencia de un plan, que establezca metas e indicadores con el cual comparar la ejecución. Su propósito es identificar las causas de los problemas que están afectando a la implementación del programa, e informar a los responsables de la gestión para que estos implementen las acciones correctivas, que pueden apuntar a correcciones del diseño o correcciones en la gestión del programa. Así, el monitoreo puede ser visto como una actividad orientada a ajustar la implementación del programa con su diseño. Sin un adecuado monitoreo o seguimiento es imposible saber si la intervención se está encaminando a los resultados que se esperan.

Valadez y Bamberger (1994) definen el monitoreo como una actividad gerencial interna y continua cuyo propósito es asegurar que el programa alcance sus objetivos, en el tiempo previamente establecido y conforme al presupuesto asignado. De este modo, el monitoreo involucra la provisión de información de retroalimentación sobre los avances y problemas detectados durante la implementación. Las actividades en las que se centra el monitoreo, para estos autores, son el análisis de la obtención y asignación de recursos, producción y entrega del servicio, y el registro de los costos. Cohen y Franco (2000) señalan que el monitoreo o seguimiento es el examen continuo o periódico que efectúa la administración, en todos sus niveles jerárquicos, acerca de la manera en que se está ejecutando una actividad. Para Rossi y Freeman (1993) el monitoreo es el examen sistemático de la cobertura del programa y su implementación, distribución y entrega. La evaluación de la cobertura consiste en estimar en qué medida el programa llega a su población objetivo. El análisis de la implementación consiste en la determinación de la congruencia entre lo establecido en el plan respecto del otorgamiento de los servicios del programa y los que realmente se están entregando.

El otro tipo de práctica evaluativa recurrentemente aplicada en Chile es la Evaluación de Impacto (EI), que se ha ejecutado a través de diseños cuasi-experimentales. La pregunta que una evaluación de impacto intenta responder es ¿qué cambios ocurridos en la realidad pueden ser razonablemente atribuidos al programa? El objetivo básico de este tipo de evaluación es producir una estimación de los efectos de una intervención, que no estén contaminados por la influencia de otros procesos y eventos que también pueden haber afectado la conducta o condiciones de implementación de la intervención que está siendo evaluada.

Dado que, con frecuencia, la decisión de evaluar el impacto de un programa se toma cuando este ya se está implementando, la opción metodológica normal es el diseño cuasi-experimental, que es un diseño robusto y muy frecuentemente aplicado. El punto de cuidado es si el grupo de comparación que

se ha elegido es suficientemente comparable al grupo que ha recibido el tratamiento en todas las características y experiencias relevantes para el resultado del programa o proyecto que está siendo evaluado⁴.

En el contexto del presente trabajo, y dada la conceptualización expuesta, la cuestión pasa a ser, entonces, el efecto que ha tenido sobre las decisiones de los poderes públicos y gerentes de programas la aplicación de estos conceptos en la práctica chilena.

Métodos y datos

Como se ha mencionado, la unidad de análisis del estudio se constituye con programas públicos que han sido sometidos a la EPG, mediante el método de “Juicio de Expertos” o a la EI. El universo de programas evaluados entre los años 1999 y 2010 es de 255 programas en el contexto del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), 85 evaluaciones de impacto (EI) y nueve evaluaciones de programas nuevos (EPN)⁵ (Arenas y Berner, 2010: 47).

La Evaluación de Programas Nuevos (EPN) no ha sido incluida en el universo de programas desde los cuales se dedujo la muestra, porque al momento de realización de este trabajo no había información disponible sobre la evaluación de ellos.

De este universo se ha seleccionado una muestra con la finalidad de comprender cómo se da el proceso de evaluación de programas públicos en la práctica y su efecto en las decisiones de los poderes públicos y la gestión de los programas. Para la identificación de los casos de análisis se aplicaron criterios de muestreo intencionado y de saturación teórica. Por el primero se busca recoger información de fuentes directamente vinculadas al caso en estudio y cuyos testimonios permitan identificar categorías analíticas relevantes, en tanto que a través del segundo se busca evitar recoger información que ya se dispone o que no agregue valor analítico (Valles, 2007).

La muestra incluye 23 programas públicos evaluados (ver Cuadro 1). De ellos, siete han tenido más de una evaluación (hasta tres), cinco registran dos evaluaciones de EPG y tres han sido evaluados tanto a través de “Juicio de Expertos” como de EI.

Cuadro 1
Muestra de Programas Evaluados Analizados

Programa	Evaluaciones de Programas Gubernamentales	Año de la publicación	Evaluaciones de Impacto	Año de la publicación
Programa de atención a menores: Administración Directa	2	2000-2007	0	---
Programa Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente	1	2001	0	---
Programa Orígenes	2	2004-2010	0	---
Programa de Prevención y Control del VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS)	2	2000-2010	0	---
Fondo Social	1	2001	0	---
Chile Barrio	1	2002	1	2007
Seguridad y Participación	1	2010	0	---
Plan Cuadrante	1	2007	0	---
Programa de Fomento CORFO	0	---	1	2009
Becas Presidente de la República (Enseñanza Media)	1	1999	1	2006
Programa Administración de Concesiones	1	2007	0	---
Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP)	1	2004	0	---
Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)	2	1999-2011	1	2002
Programa para la Recuperación de Suelos Degradados	2	2000-2009	0	---
Programa Evaluación de Programas	0	---	1	2005
Programa Red Tecnológica Educativa Enlaces	0	---	1	2004
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas	0	---	1	2002
Programa Nacional Mujeres Jefas de Hogar	0	---	1	2010
Programa Mejoramiento de la Gestión	0	---	1	2008
Programas de Empleo con Apoyo Fiscal	0	---	1	2004
Bonificación a la Contratación de Mano de Obra	0	---	1	2009
Programa de Educación y Capacitación Permanente Chilecalifica	0	---	1	2009
Chile Solidario	0	---	1	2006

Fuente: elaboración propia.

Los criterios utilizados para seleccionar la muestra son los siguientes:

a) Tamaño del programa evaluado: ha sido operacionalizado a través del gasto que ha significado para el Estado por el período evaluado, según lo reportado por el propio informe de evaluación del programa. Dado que la inversión está normalmente asociada a la prioridad en la agenda gubernamental, se han seleccionado evaluaciones de programas cuyo costo reportado es superior al promedio del universo.

b) Sector de actividad gubernamental: la muestra debe expresar un razonable equilibrio entre los distintos sectores de actividad del gobierno.

c) Importancia para la Agenda Pública: expresa la correspondencia entre las preocupaciones ciudadanas y las decisiones del Estado de evaluar su actividad. Así, según este criterio, las evaluaciones analizadas deben también incorporar, por un lado, a aquellos programas que abordan problemas públicos que han tenido alta prioridad en las percepciones ciudadanas, representadas a través de las encuestas de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP). Por otro, hace referencia a aquellos programas que han tenido más de una evaluación, pues ello muestra una preocupación del Estado acerca de si los resultados e impactos que exhibe el programa se corresponden con las expectativas que lo hicieron surgir y, en último término, con la satisfacción de aspiraciones ciudadanas.

d) Duda: expresa una percepción de anomalías o falta de efectividad en el programa evaluado. Se operacionaliza a través de informes públicos, investigaciones de la Contraloría General de la República y noticias o crónicas aparecidas en medios de comunicación que reportan alguna de las

situaciones señaladas.

La pregunta que da origen al estudio ha sido operacionalizada en las siguientes cuatro preguntas específicas:

- 1) ¿Utilizan los poderes públicos los resultados de las evaluaciones de programas para sus deliberaciones y decisiones?
- 2) ¿Qué efectos ha generado al interior de los organismos y en la gestión de programas los resultados de la evaluación que se les ha efectuado?
- 3) ¿Qué efectos han tenido las evaluaciones de programas emprendidas en Chile en las decisiones de autoridades superiores del Poder Ejecutivo?
- 4) ¿Cuál es la calidad de la evaluación de programas emprendida en Chile?

La pregunta N° 1 indaga sobre si la evaluación efectuada a programas ha sido utilizada en las discusiones que se dan para la conformación y aprobación de la ley de presupuesto, o en las deliberaciones que se dan entre los poderes públicos acerca de la creación de un programa, servicio público o de la marcha de la gestión del Estado. Es decir, esta pregunta busca aportar información acerca de la incidencia de la evaluación de programas en el debate que se da en el sistema político sobre las políticas públicas.

La pregunta N° 2 se orienta a recabar información acerca de si los encargados de la gestión de los programas públicos han recogido los resultados de la evaluación para mejorar diseños y prácticas, para establecer compromisos de rendimiento, reorientación del programa, o si más bien la evaluación ha sido vista meramente como el cumplimiento de un requerimiento formal del programa.

La pregunta N° 3 está dirigida a establecer si las autoridades superiores de los organismos encargados de la gestión de los programas utilizan los resultados de las evaluaciones para sus procesos de decisiones sobre el programa o sobre los organismos en referencia. La pregunta también apunta a identificar el efecto que las evaluaciones tienen sobre las decisiones de continuidad o de asignaciones presupuestarias a los programas o al organismo a cargo de su gestión.

La pregunta N° 4 pretende aportar información respecto de si las evaluaciones emprendidas incorporan metodologías reconocidas en la literatura especializada, si las técnicas analíticas empleadas llevan a reportar resultados insesgados, si el informe de evaluación expresa una rigurosa aplicación de los métodos de análisis y si la evaluación logra recoger los aspectos sustantivos y complejidades del programa.

La información a la que se acude para responder las cuatro preguntas identificadas es variada. Los esfuerzos para responder la pregunta N° 1 se centran en el análisis de la historia de las leyes de presupuesto de los años 2006 a 2011 (las únicas disponibles en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional). La finalidad es establecer si en el debate en sala o en el trabajo de comisiones de presupuesto las evaluaciones de programas fueron usadas, citadas, referidas o aludidas en la discusión de la partida presupuestaria que asignaba recursos al programa o al órgano encargado de su gestión. También se indaga si en la creación, modificación o cese de programas u órganos relacionados con el programa evaluado fueron consultadas esas evaluaciones.

Para responder las preguntas Nos. 2 y 3 se acude a una información dual. Por un lado, a los informes de “Balance de Gestión Integral” de los servicios que albergan los programas evaluados, que se hayan efectuado con posterioridad a la evaluación del programa analizada en este trabajo. Adicionalmente, se hicieron 13 entrevistas (ver Cuadro 2), en el mes de febrero de 2012, a responsables de los programas y autoridades de los servicios que albergan los programas al momento de la evaluación, además de parlamentarios, con la finalidad de recabar información acerca de las consecuencias que habrían generado los informes de evaluaciones sobre la gestión de los programas, su continuidad y asignaciones presupuestarias. La personas entrevistadas han sido seleccionadas en razón del rol desempeñado en algún(os) programa(s) incluido(s) en la muestra. Es de notar que, en varios casos, las personas entrevistadas también tuvieron relación con otros programas evaluados no incluidos

en la muestra de este estudio y en distintos roles (administrador de programa, autoridad gubernamental o parlamentario). La entrevista abordó -en los casos que correspondía- la visión de los entrevistados acerca de la práctica de evaluación de esos otros programas, cuestión que permitió recoger información amplia y de alto valor analítico. Las entrevistas fueron analizadas mediante la técnica del “análisis de contenido”.

Cuadro 2
Lista de Entrevistados

Entrevistado	Cargo al momento de la evaluación	Programa	Año evaluación
María Eugenia Martínez	Encargada PMU SUBDERE	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	2011
Karina Doña	Directora Programa Orígenes	Orígenes	2010
Gonzalo Duarte	Diputado; ex Director Chile Barrio	Chile Barrio y otros	2007
Pilar Armanet	Jefa División Educación Superior MINEDUC	MECESUP y otros	2004
Laura Albornoz	Ministra SERNAM	Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar y otros	2009
Virginia Astorga	Jefa de la Unidad de Formación Técnica, Programa <i>Chilecalifica</i>	Programa de Educación y Capacitación Permanente, Chilecalifica	2009
Eduardo Abedrapo	Subsecretario MIDEPLAN	Becas Presidente de la República / Chile Solidario y otros	2006
Andrés Palma	Ex Diputado; ex Director Chile Barrio	Chile Barrio y otros	2007
Alberto Cienfuegos	General Director Carabineros	Plan Cuadrante	2007
Carlos Álvarez	Vicepresidente Ejecutivo CORFO	Fomento: FOCAL, PROFO, PDP, PTI, PI, PEL, FAT y otros	2007
Tamara Jieri	Consultora SUR Profesionales	Orígenes y otros	2010
Laura Echeverría	Encargada Técnica Programa	Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar	2009
Eugenio San Martín	Director SENAME	Programa de Atención a Menores: Administración Directa	2007

Fuente: elaboración propia.

Para analizar la calidad de la información de las evaluaciones de impacto, el estudio ha construido una escala del rigor metodológico de la evaluación (Cuadro 3). Este instrumento se inspira en la conocida “Escala de Maryland”, construida por Sherman ...[et al] (1998) para analizar la calidad de las evaluaciones efectuadas sobre intervenciones de prevención delictual e informar al Congreso estadounidense acerca de lo que funciona, lo que no funciona y lo que es prometedor en la prevención del delito en Estados Unidos. Basado en ese instrumento, la “Escala de Rigor Metodológico en las Evaluaciones de Impacto de los Programas” efectuadas en Chile considera las siguientes categorías, donde 1 es la de menor rigor y 5 es la de mayor rigor.

Cuadro 3
Escala de Rigor Metodológico de las Evaluaciones de Programas en Chile

Categoría	Significado
1	Análisis de archivos, entrevistas a funcionarios y usuarios del programa, conclusiones generales e impresiones acerca de la efectividad del programa, o análisis de corte transversal identificando variables independientes correlacionadas con las variables dependientes seleccionadas.
2	Análisis longitudinal acerca de la relación entre el problema abordado por el programa y la intervención sin uso de grupo de comparación, o bien usando grupo de tratamiento y de comparación, pero sin probar la comparabilidad entre ambos. Para los casos de programas universales se ubicarán en esta categoría aquellas evaluaciones que usen una comparación “antes-después”.
3	Estudio basado en un diseño cuasi experimental con grupos de tratamiento y de comparación comparables.
4	Estudio basado en un diseño cuasi experimental, con grupos comparables de tratamiento y comparación, que controla por otros factores, aparte de la intervención.
5	Estudio que aplica un diseño experimental.

Fuente: basado en Sherman ...[et al] (1998).

Los informes de evaluación de los programas evaluados a través de la EPG han sido escrutados con la finalidad de constatar la extensión y profundidad del escrutinio, la información recogida y si el informe captura los aspectos sustantivos y complejidades del programa evaluado.

La práctica chilena de evaluación de programas

Sobre el Procedimiento de Evaluación

La DIPRES aparece como el órgano central en las decisiones de qué programa evaluar y en la implementación misma del procedimiento. Las entrevistas dan cuenta que la decisión de evaluación de un determinado programa es exógena a este e, incluso, al órgano público del que depende. Un entrevistado explica que “*se le comunicó al Subsecretario que este programa iba a ser evaluado por la DIPRES*”. Otro entrevistado señala “*que es una confluencia liderada por la DIPRES*”. Otros dos entrevistados explican que la decisión de evaluar el programa “*surge de un compromiso con el parlamento*” y “*de la discusión presupuestaria, supongo; [porque] la DIPRES acordaba con el Congreso cuántos programas entraban en cada proceso de evaluación*”. También se señala que “*el interesado en hacer esa evaluación es un tercero; [por un lado] la DIPRES y, por otro, el financista*”.

Aun cuando administradores de programas y autoridades de organismos públicos asumen una discusión y acuerdo entre el Congreso y la DIPRES en la determinación de los programas a evaluar, la visión que expone un ex parlamentario, en el siguiente comentario, muestra que esa decisión se centra casi completamente en la DIPRES: “*Los [programas los] asignaba siempre la DIPRES. O sea, se suponía que éramos los parlamentarios, pero la DIPRES nos proponía a los parlamentarios estos programas [los que serían evaluados]. Entonces, a lo más, uno podía meter un programa o dos programas, o sea, decir: „oye, ¿para qué vas a evaluar este? Nos interesa evaluar este [otro programa]”. Normalmente uno metía un programa que uno detectaba que no estaba andando bien en la lista -y que la DIPRES no quería meter, porque era un programa políticamente muy importante y si no estaba andando bien, era un problema-, pero de los 20 programas que se evaluaban cada año, los parlamentarios definíamos dos, y los otros 18 programas los proponía la DIPRES*”.

Por otro lado, programas y organismos se asignan un rol poco significativo en la designación de los evaluadores. Un entrevistado comenta que “*no tuvimos ningún rol [en la designación de los evaluadores], los identificó la DIPRES*”. Otro señala que “*hubo un abanico de opciones, y recuerdo que nosotros recomendamos a alguno de los panelistas, pero a modo informativo*”. Un tercer entrevistado explica que “*la DIPRES nos sugirió evaluadores y nosotros teníamos la posibilidad de objetar los evaluadores, para evitar que se produjera doble involucramiento entre entidades ejecutoras del programa vs. quienes estaban evaluando*”.

La relación que se establece entre evaluadores y evaluados, aunque sea conflictiva, es esencial, no tan solo para disponer de información relevante para la evaluación misma, sino también porque se

constituye en una instancia de reflexión y clarificación acerca del diseño del programa y su implementación. Un entrevistado señala que *“es muy importante que haya una implicación emocional y política de los evaluados en la evaluación”*. Otro entrevistado agrega que *“el hecho mismo de reflexionar sobre la cadena de impacto o resultados es útil para el ejercicio presente [del programa]”*. Un testimonio indica que *“hubo un trabajo intenso por parte del programa, más que nada para explicar en qué consiste este programa, no solamente al panel de expertos, [sino] que también a la gente de la DIPRES; porque hay visiones, de repente, parciales [respecto de] en qué consiste este programa, cuál es la población objetivo que atiende, qué se pretende [con él], bajo qué normas se rige”*. Otro entrevistado explica que *“había un flujo de información bien interesante, porque los profesionales entregaban información y el panel, de alguna manera, la retrucaba; entonces había un diálogo entre expertos (...) Recuerdo un par de detalles en los cuales el panel insistió en emitir juicios que a los profesionales de acá no les parecía que era una buena interpretación, y que mantuvieron la observación. Pero sí había un flujo de información”*. Otro entrevistado explica que *“nuestra participación en la evaluación fue bastante activa. El rol de la DIPRES, en algún momento, fue más administrativo, diría yo, y en algunos casos (...) zanjó ciertas situaciones en que entrábamos en conflicto con los evaluadores (...) nuestro gran problema con la consultora seleccionada [para hacer la evaluación] fue que había participado en el diseño original del programa; por lo que su visión era sesgada, según nuestro punto de vista”*.

El rol del impulsor de la evaluación es complejo y crítico a la vez, porque, por un lado, debe asegurarse que el proceso de la evaluación transcurra y que la información necesaria esté disponible; pero, por otro lado, ello puede afectar el clima de entendimiento y cooperación que debe darse entre evaluador y evaluado. Un testimonio señala que *“finalmente, el que impone los términos técnicos de la evaluación, los parámetros, la finalidad, los recursos, [es la DIPRES]; entonces se genera una triangulación, incluso incómoda para los evaluadores, porque ellos están acostumbrados a trabajar para y en beneficio del que está siendo evaluado; y en esta situación se los pone como una especie de „øntralor”, entonces se pierde esa relación de colaboración, de irse nutriendo entre el evaluador y el evaluado, porque se genera, más bien, una relación de Contraloría y no fluye, no ha fluido para nada”*. Otro testimonio señala que *“nosotros no elegimos ni los indicadores ni el procedimiento”*.

Sobre la receptividad de la DIPRES a las objeciones de los evaluados un testimonio apunta lo siguiente: *“el gran problema con la consultora seleccionada fue que participó en el diseño original del programa, por lo tanto su visión era sesgada según nuestro punto de vista (...) Se lo advertimos [a la DIPRES] en la etapa de postulación, pero la DIPRES pensó que no era invalidante (...) ellos tenían el diseño original del programa en su cabeza y nosotros éramos los que lo habían ejecutado, habíamos ajustado ese diseño; entonces era una competencia; para nosotros era como pelear el padre con el hijo, era una pelea perdida y hasta el final fue eso (...) sentíamos que no estábamos frente a un evaluador que fuera imparcial, porque eso es lo que más necesita uno, alguien que esté dispuesto a escucharte súper abierto y aquí ellos querían evaluarnos con el modelo del programa que ellos tenían en la cabeza”*.

Lo que los comentarios reseñados muestran es que la DIPRES no solo impulsa la evaluación de programas públicos, sino que es ella quien -casi sin contrapeso- identifica los programas que serán evaluados, aporta los términos técnicos, los parámetros, la finalidad y los recursos. Así, entonces, la evaluación de programas en Chile es una práctica que se ha ido implementando y expandiendo bajo la orientación de la DIPRES. Ello hace que, en esta práctica, los evaluadores o paneles de evaluación no sean, en estricto rigor, independientes, sino que están sujetos a las directrices de quien los mandata para tal cometido, cuya función principal se orienta al control presupuestario.

Ello tiene, al menos, dos connotaciones. Por un lado, la de la existencia de un organismo público que impulsa y materializa prácticas evaluativas en el sector público chileno y con ello expande la cultura de la evaluación, siguiendo la *“larga tradición chilena de preocupación por el adecuado uso de*

los recursos públicos” (Olavarría y Figueroa, 2010: 36). Por otro, el hecho que el organismo que impulsa las prácticas evaluativas sea quien asigna los recursos y quien tutela el proceso es visto como una situación que resta objetividad e independencia a la evaluación, pues “*la DIPRES es juez y parte*” (entrevista a ex parlamentario), con “*una preocupación centrada en el control del gasto*” (entrevista a ex administrador de programa y ex autoridad pública).

La crítica que esboza esta segunda connotación es expresada con dureza por uno de nuestros entrevistados, quien ha cumplido diversos roles en el proceso de la política pública: “*la DIPRES es un poder suprajerárquico. Hoy día, la DIPRES es, prácticamente, el gran gestor de la política pública en todos los ámbitos y no tiene contrapeso. Ellos saben tanto de bioquímica, como de ingeniería mecánica, como de política de desarrollo urbano y, además, de prospección financiera. Entonces, ellos saben de todo. Tienen especialistas en todo. Y cuando uno se los discute, ellos llegan a la conclusión de que uno es conflictivo. Cuando tú te logras sentar frente a ellos con una cuota de poder equivalente, puedes cambiar el dial. O sea, yo te diría que, en mi experiencia, cuando vino un interlocutor con componentes políticos y autoridad política, pudieron producir cambios que llevaron a que la política pública pudiera cumplir su objetivo, relativamente. Cuando no existe aquello o dejó de existir aquello, la burocracia impuso sus reglas y muchas veces impidió que la política pública pudiera lograrse*”.

Sobre la “usabilidad” de la información provista por las evaluaciones

En general, los entrevistados que han cumplido roles de administradores de programas o autoridad pública manifiestan que recibieron los informes, que estos fueron conocidos y discutidos en el organismo. Un testimonio señala que “*de los programas principales, sí nos llegaban los informes*”. Un entrevistado agrega que “*lo lógico sería que las autoridades reflexionaran con sus equipos, cosa que se producía, porque eran temas muy sensibles*”. Otro comentario expresa que “*hubo que hacer un análisis a las inferencias y a los comentarios que venían en los preinformes y en el informe final; entonces hubo una dedicación de nosotros de analizarlos para hacer una discusión, que haya una consistencia y una contraposición en aquellos aspectos que no eran compartidos*”.

Para los organismos y programas ha sido importante responder a los informes de evaluación, porque los evaluadores se “*pueden equivocar o no tener la información adecuada y porque hay una visión desde otra perspectiva*” (entrevista a administrador de programa).

Asimismo, el abanico de testimonios muestra reacciones favorables y críticas con los informes de evaluación. Por un lado, opiniones que señalan que “*la evaluación que hizo la DIPRES, a mí me parece bastante concordante con la realidad del programa*” (entrevista a administrador de programa). Otro administrador de programa agrega: “*fue un trabajo agradable, donde se expusieron los puntos de vista del programa y donde, entre comillas, podríamos decir que [el informe final] fue de mutuo acuerdo, porque llegamos finalmente a un documento donde se establecen los compromisos y donde definimos las fechas de los compromisos y el monitoreo en forma conjunta*”. Por otro lado, un testimonio señala que, aunque advirtieron de los errores en la evaluación, fue “*una pelea perdida (...) nosotros dijimos „teequivocaste en el sujeto [entrevistado], no es el que sabe”; [además en la encuesta] el „n”era bajo, no era representativo, pero ya estaba hecho, ya no había vuelta atrás*”. Una ex autoridad pública entrevistada agrega: “*cuando llegaban los informes finales de parte de los gerentes, había algún grado de decir: „sí, pero [esto] no es perfecto”; pero, en general, eran bien recibidos, eran recepcionados positivamente*”.

Luego de finalizada la evaluación surgen los compromisos entre la DIPRES y el programa, cuestión que normalmente se deriva de las recomendaciones contenidas en la propia evaluación. La DIPRES luego hace un seguimiento al cumplimiento de los compromisos, lo que se extiende por el tiempo declarado en que los compromisos deben cumplirse. El Cuadro 4 muestra la cantidad de compromisos surgidos de las evaluaciones a que fueron sometidos los programas de la muestra y el grado de cumplimiento de ellos al 30 de junio de 2011.

Cuadro 4
Compromisos y cumplimientos de los programas de la muestra

Nombre del Programa	N° Compromisos	N° Cumplidos	N° Parcialmente cumplidos
Programa de Administración Directa (Panel 2000)	8	8	
Programa de Administración Directa (Panel 2007)	30	26	2
Programa Orígenes (Panel 2004)	No se encuentran compromisos en página web de la DIPRES		
Programa Orígenes (Panel 2010)	6	1	4
Programa de Prevención y Control del VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) (Panel 2000)	9	8	
Programa de Prevención y Control del VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) (Panel 2010)	5	2	2
Chile Barrio (Panel 2002)	25	23	
Seguridad y Participación (Panel 2010)	3	1	1
Plan Cuadrante (Panel 2007)	No efectúa compromisos		
Becas Presidente de la República (Enseñanza Media) (Panel 1999)	4	4	
Programa Administración de Concesiones (Panel 2007)	9	3	4
Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP) (Panel 2004)	19	12	
Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) (Panel 1999)	4	4	
Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) (Panel 2011)	No se encuentran compromisos en página web de la DIPRES		
Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (Panel 2000)	9	9	
Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (Panel 2009)	11	8	2
Programa Red Tecnológica Educacional - Enlaces (EI 2003)	66	3	
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (EI 2001)	63	60	
Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar (EI 2009)	13	3	8
Programa de Mejoramiento de la Gestión (EI 2007)	19	19	
Programas de Empleo con Apoyo Fiscal (EI 2004)	12	12	
Bonificación en la Contratación de Mano de Obra (EI 2008)	11	9	2
Programa de Educación y Capacitación Permanente, Chilecalifica (EI 2007)	No se encuentran compromisos en página web de la DIPRES		
Programa Chile Solidario (EI 2010)	No se encuentran compromisos en página web de la DIPRES		
Programa de Mejoramiento Urbano (EI 2002)	39	35	
Beca Presidente de la República (EI 2006)	8	6	
Programa Chile Barrio (EI 2006)	31	31	
Programas de Fomento CORFO (EI 2009)	No se encuentran compromisos en página web de la DIPRES		

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 4 da cuenta de un alto grado de cumplimiento de los compromisos -salvo el programa Enlaces-, lo que sugiere que los informes de evaluación han tenido importantes efectos en la gestión de los programas. Esta visión se contrapone, sin embargo, con el testimonio -invariable- aportado por los entrevistados. Consultados si la evaluación aportó información novedosa, un administrador de programas responde que “*fue ratificar, básicamente [algo que se sabía]*”; otro administrador de programa acota que “*no fue un insumo, en estricto rigor*”; otro administrador de programa agrega que los informes “*no tuvieron ninguna utilidad para orientar el programa [o] para hacer cambios en la gestión*”. Un testimonio adicional señala: “*Yo te diría que, en general, [los administradores de los programas] saben, saben todo lo que va a pasar [en la evaluación]*”.

Los entrevistados que han ejercido roles de autoridad pública apuntan en la misma dirección respecto de la misma pregunta. Una ex autoridad pública, que también desempeñó roles de administrador de programa, señala: *“Yo tengo la sensación de que, en general, nunca hubo una evaluación que a mí me sorprendiera (...), pero yo pienso que eso tiene que ver con el nivel de información que uno maneja”*. Otra ex autoridad pública expresa que *“los administradores de los programas tienen una impresión de cómo se están haciendo las cosas, son los dueños de su negocio (...) [me] iban informando y teníamos conversaciones permanentes respecto de cómo iban las cosas; o sea, no es que llegara una información que uno no sospechara o no tuviera algún indicio”*. Una tercera ex autoridad pública anota: *“tanto a nivel de impacto de la cobertura que tuvo el programa como de los resultados esperados, hubo una coincidencia entre lo que nosotros habíamos proyectado y los resultados de la evaluación”*. Una cuarta ex autoridad expresa que *“los paneles rara vez te decían algo distinto de lo que tú esperabas que te dijeran”*. Otra ex autoridad agrega: *“no le presté gran interés, no fue trascendente [el informe de evaluación]”*.

Desde la experiencia del Congreso, se anota que la evaluación *“está llena de la visión que uno tenía de antes; los paneles confirmaban el sesgo con el cual se pedía la evaluación”*. También se señala que *“la gran mayoría de los parlamentarios ni siquiera conocían la existencia de una evaluación. El debate se produce en un grupo muy reducido que es la Comisión Mixta de Presupuesto y, aún más, en la Subcomisión Mixta de Presupuesto, que son cinco: tres diputados y dos senadores, que abordan la discusión del presupuesto con relativa profundidad. Tres sesiones de cuatro horas para discutir el presupuesto de un ministerio, no necesariamente uno puede decir que hay una discusión en profundidad. En ello, algunos parlamentarios consultan los instrumentos de evaluación, otros ni siquiera los consultan. O sea, la verdad es que la evaluación de la política pública no es una variable a considerar en la discusión presupuestaria”*.

Un tema que deja ver la cita recién expuesta es la falta de capacidad del Congreso para procesar la información que provee la evaluación. La cuestión también es resaltada por la Presidenta de la Comisión Mixta de Presupuesto en la discusión de la Ley de Presupuesto 2010, quien, con motivo de la discusión sobre programas de deporte, expresa: *“La verdad es que estamos pidiendo una cantidad de información que yo no sé quién va a procesar ni quién la leerá, y que además significa una buena cantidad de funcionarios dedicados a esa labor (...). Lo que pasa es que nosotros debíamos tener realmente un equipo fuerte de seguimiento, pero, sobre todo, de evaluación de impacto, porque, en definitiva, el saber en qué se gastó es bastante menos importante que saber que si lo que se gastó significó finalmente una diferencia en la vida de la gente”* (Congreso Nacional de Chile, 2010: 1132-1133).

Asimismo, la revisión de las historias de las leyes de presupuesto del 2006 al 2011 muestra escasas referencias⁶ a evaluaciones de programas, y los informes de evaluación no son una fuente de consulta rutinaria ni recurrente en los debates y decisiones parlamentarias acerca de las asignaciones presupuestarias a los programas. La revisión también muestra que solo muy ocasionalmente, en casos de abierta disputa política, hay referencias superficiales y generales a aspectos parciales de las evaluaciones, y que el Congreso incluye programas a ser evaluados, mediante protocolos de acuerdo con la DIPRES, cuando hay dudas de su efectividad, de probidad en su gestión o hay controversia política respecto de los propósitos que sirve.

Un claro ejemplo de lo anterior es el Programa Orígenes, que recoge escasas, pero duras críticas en la discusión de la Ley de Presupuesto de 2009 (Congreso Nacional de Chile, 2009) y cuya evaluación de impacto es acordada en la discusión de la Ley de Presupuesto de 2010 (Congreso Nacional de Chile, 2010: 1223 y 1250). Un hecho que llama la atención es que luego de haberse acordado la evaluación de impacto de este programa, en la discusión de la Ley de Presupuesto siguiente -la de 2011- el Congreso es informado que el programa sería discontinuado y que no habría fase tres (Congreso Nacional de Chile, 2011: 581-582). Ello hace que los resultados de la evaluación de impacto

del programa sean extemporáneos y de ninguna utilidad para el diseño y gestión del programa y el organismo que los alberga, pues la decisión de terminarlo había sido tomada antes que esa información estuviera disponible.

Asimismo, la revisión de los Balances de Gestión Integral da cuenta de referencias a los aspectos formales de las evaluaciones, de los compromisos contraídos con DIPRES y del grado de cumplimiento de ellos, pero no hacen referencia a hallazgos de los informes o de implicancias para el programa, más allá de los aspectos formales ya comentados.

Junto con mostrar que las evaluaciones no aportaban información novedosa, los testimonios indican que ellas tampoco han tenido incidencia destacable en la marcha de los programas. Testimonios de administradores de programas señalan que *“para la gestión del programa no fue útil”*; que no generó cambios en la gestión, ni en las prioridades, ni en la asignación presupuestaria, ni en las decisiones políticas, ni a nivel institucional; que *“en realidad, el informe no tuvo ninguna utilidad”*. Opiniones de autoridades expresan que *“nosotros participamos, simplemente porque había que participar, no le dimos mucha importancia (...) lo hicimos como especie de saludo a la bandera del control de la DIPRES sobre las políticas públicas”*; que *“algunos cambios se hicieron (...) cuando eran cambios puntuales, muy específicos, tú puedes reorientar cosas muy concretas; pero hacer análisis globales, reorientar el programa en su conjunto, no”*.

El contrapunto que surge es interesante: mientras los informes de la DIPRES muestran la aplicación de un procedimiento de evaluación estructurado, que arroja resultados, que aporta información y que tiene efectos en la marcha de los programas, cuestión que se expresa en los compromisos que se formalizan entre la DIPRES y el programa, y en el seguimiento de su cumplimiento, las opiniones expresadas por administradores de programas, autoridades y parlamentarios, y la revisión de la historia de la ley de presupuesto y los Balances de Gestión Integral muestran una realidad opuesta.

¿Qué explica, entonces, esta disparidad? Opiniones de administradores de programas señalan que *“varias de las recomendaciones no se pueden implementar”*; que *“muchas veces los evaluadores no tienen esta dimensión de la intersectorialidad [del programa] (...) [y no comprenden que] nosotros no somos ejecutores, somos coordinadores”*; y que *“hay que darles más tiempo y buscar instrumentales que den cuenta de la complejidad [de los programas], porque muchas veces se evalúan más del punto de vista económico, pero hay otros elementos que se escapan (...) y hay que tener otras miradas [porque] son programas que están afectando a las personas”*. También se señala que: *“muchas veces las decisiones que se toman son menos técnicas de lo que uno quisiera (...) porque las evaluaciones del panel de expertos tampoco tienen un peso tan grande, como uno dijera ,aquí tengo la evaluación del panel de expertos, háganme caso”*. *Tampoco tienen un impacto tan grande desde el punto de vista político. Fíjate que tiene más impacto lo que pueda decir la Contraloría respecto de las auditorías que hace, tienen más impacto [aunque] son menos técnicas (...). Entonces, [las evaluaciones] no tienen el peso suficiente como para que realmente la gestión que uno realiza dé un giro, pero lo que me dice la Contraloría sí, con razón o sin razón”*.

Otro testimonio señala que es necesario que la evaluación logre capturar la especificidad del programa, que adecue la *“metodología conforme se vaya incrementando la complejidad del programa, y por complejidad me refiero a la multiplicidad de objetivos que tenga y a la multiplicidad de actores que están involucrados”*.

Opiniones de autoridades coincidentemente señalan que *“el procedimiento era demasiado rígido, demasiado formalista, rutinario, no había una evaluación cualitativa, era muy basada en indicadores; era más bien un filtro de la DIPRES, [en el] que nosotros no habíamos contribuido ni en la elección de los indicadores, ni en el procedimiento”*; que *“[la evaluación] estaba mal hecha, esa era la percepción nuestra”*; que *“hay que entender también los momentos de los gobiernos (...); en los años electorales y de salida no alcanzas a hacer grandes reorientaciones, porque no tiene sentido; además eso implica*

cambios presupuestarios y los mismos tiempos presupuestarios no te alcanzan a cubrir esos cambios”.

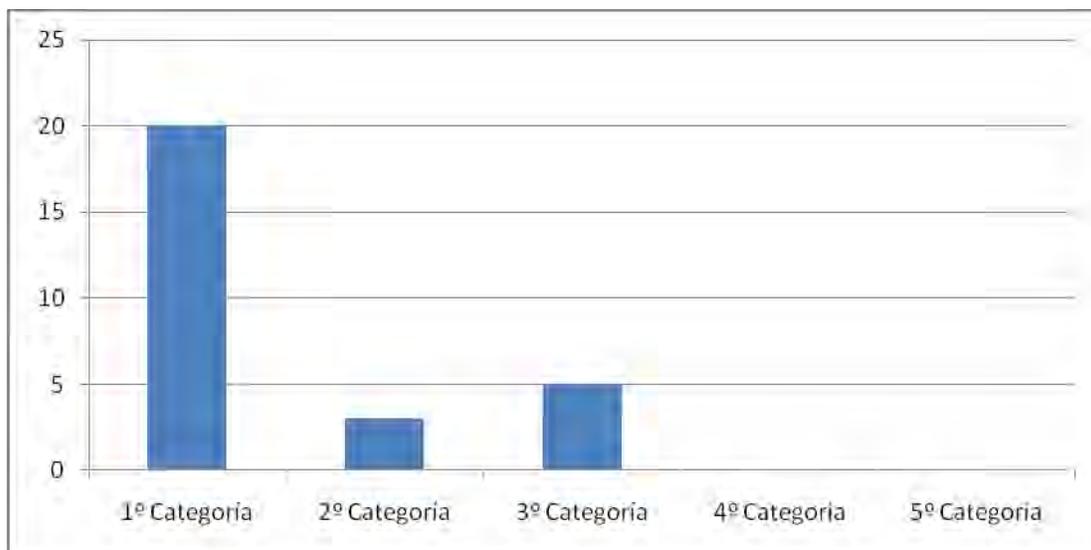
Un ex parlamentario entrevistado señala que las evaluaciones tienen escasa incidencia en las decisiones del Congreso, porque aportan poca información relevante para la toma de decisiones proactivas: *“Yo tengo la impresión de que los informes de las evaluaciones tienen poca prospectiva; o sea, son como verdaderas autopsias. Pero hacer una autopsia de política pública es solo radicarse cuando el muerto ya está muerto, pero no identifica las causas ni propone, muchas veces, soluciones”.* También se señala que lo que verdaderamente influye es *“la percepción de realidad, la información que los parlamentarios recogen en terreno, en sus distritos, de la ciudadanía que se comunica con ellos, que les expresa sus inquietudes, sus molestias; los lobbies respectivos, tanto de instituciones públicas como privadas con respecto a cada área de política pública. Eso es lo que más influye. No hay un instrumento de evaluación de política pública que los parlamentarios recojan. Por el contrario, yo te diría que en los últimos dos presupuestos, el análisis más en profundidad lo hacen equipos técnicos externos que se han formado del Instituto Libertad, del Jaime Guzmán, Igualdad, CIEPLAN, que analizan mucho más en profundidad el presupuesto que los propios parlamentarios. Ellos van diciendo: ojo aquí, ojo allá, pidamos toda esta información”.*

Visto en perspectiva, lo que la evidencia muestra es que hay una extendida percepción, entre administradores de programas, autoridades públicas y parlamentarios -al menos, los entrevistados-, que los modelos de EPG y EI que se han implementado no logran capturar los aspectos sustantivos de los programas, lo que hace que las decisiones que los poderes públicos toman sobre ellos sean recurrentemente políticas y con poca referencia a los informes de evaluación. De este modo, los resultados de las evaluaciones, los compromisos y su cumplimiento son vistos, por los programas y organismos, como cuestiones formales que hay que cumplir, pero con pocos efectos prácticos sobre la gestión de los programas.

Sobre el rigor de las evaluaciones

El análisis de los informes de EPG y de EI incluidos en la muestra expone los principales problemas metodológicos detectados. Los 23 programas de la muestra acumulan 31 evaluaciones. De ellas, 18 son de la modalidad EPG, 10 de EI, y tres evaluaciones en profundidad.

Gráfico 1
Distribución de las evaluaciones de la muestra
según la Escala de Rigor Metodológico



Fuente: elaboración propia.

Nota: Este gráfico considera la asignación de la categoría de rigor metodológico a cada evaluación de impacto. A ello se le han agregado las evaluaciones del tipo EPG, las que han sido asignadas a la categoría 1. Debe considerarse que hay tres evaluaciones en profundidad que no han sido incluidas en el gráfico.

Las evaluaciones de impacto de los programas incluidos en la muestra logran alcanzar bajas categorías en la Escala de Rigor Metodológico. De los 13 programas que el sitio web de la DIPRES incluye en el módulo de EI, tres corresponden a evaluación en profundidad, por lo que no es posible aplicarles la escala de rigor metodológico, cinco se ubican en la categoría 3 de la escala, tres alcanzan la categoría 2, en tanto que dos evaluaciones solo llegan a la categoría 1, donde 1 es el más bajo rigor y 5 el máximo rigor. Ello muestra debilidades de los resultados y de la validez de las conclusiones de las evaluaciones analizadas.

El análisis muestra que las principales debilidades de las evaluaciones de impacto revisadas se ubican en los siguientes aspectos:

- Falta de una línea de base al momento de inicio de la implementación del programa. Con frecuencia, la línea de base es establecida con posterioridad a la puesta en práctica de la intervención, lo que implica que la muestra ha sido contaminada y, con ello, que la estimación del impacto real se hace improbable.

- Líneas de base construidas por autorreportes basados en recordación de los encuestados respecto de cómo era su situación al inicio del programa o si este solucionó, en algo, el problema objeto de la intervención. Ante la falta de una línea de base, con frecuencia las evaluaciones acuden a esta opción de línea de base, pero ella genera sesgos en las estimaciones.

- Falta de control y de acciones remediales frente al desgaste de la muestra. Aunque de la lectura de los informes se deduce un desgaste de la muestra, no hay constancia en ellos que haya habido identificación de los sesgos que esta situación produce y acciones que permitan abordarlos para generar estimaciones insesgadas.

- Comparaciones antes-después. Aunque esta es una técnica usada en evaluaciones de impacto de programas de cobertura total, se observa su aplicación en evaluaciones de programas de cobertura

parcial y falta de análisis de variables contextuales que pudieran estar incidiendo en los resultados observados.

- Construcción de grupos de comparación por manipulación estadística, sin inclusión de pares de mayor similitud. Aunque este es un problema de menor envergadura, comparado a los anteriores, no deja de tener efectos sobre los potenciales sesgos de las estimaciones. La técnica usada para la construcción del grupo de comparación es el “*propensity score matching*”, pero frente a la dificultad de identificar el “par” que presenta la más alta puntuación se ha usado la opción del “vecino más cercano”, lo que implica una mayor diferencia respecto de la población intervenida. En todo caso, insistir con el “par más parecido” implica dedicar mayor tiempo y un mayor costo.

Por otro lado, la revisión de las evaluaciones tipo EPG⁷ muestra, en general, convergencia en los resultados de evaluaciones hechas en períodos diferentes sobre un mismo programa⁸, aunque no hay un examen detenido acerca de las conclusiones del panel anterior. De los programas de la muestra que presentan más de una evaluación, solo dos presentan una revisión de las conclusiones de la evaluación previa, los compromisos adquiridos y el grado de cumplimiento de ellos. En esos casos, los evaluadores advierten que el cumplimiento de las recomendaciones es formal y que los compromisos no presentan un cumplimiento sustantivo.

El análisis de este tipo evaluaciones deja ver, sin embargo, dos situaciones que inciden en las conclusiones a que arriban y, en consecuencia, en los efectos que estas evaluaciones podrían generar sobre la marcha de los programas.

Las evaluaciones EPG toman como insumo básico del trabajo el marco lógico del programa. Este, a su vez, recurrentemente asume en la declaración de su finalidad y propósitos que es el programa, por sí mismo, el encargado de cumplirlos. Sin embargo, la realidad de la gestión muestra que la labor de ellos tiende a centrarse, más bien, en la articulación de la llamada “oferta pública” y en hacer que la demanda por servicios existentes en la comunidad encuentre o se contacte con esa “oferta pública”. De este modo, entonces, variados programas son implementados en los hechos con un modelo de gestión de red, pero sus marcos lógicos y, consecuentemente, su evaluación los asume como una unidad en sí misma, con un modelo tradicional de gestión arriba-abajo.

También es posible observar que, con frecuencia, el marco conceptual y las hipótesis de impacto o resultados de la intervención son poco explicitados, tanto en la descripción del programa, en su marco lógico y en la evaluación. Ello le resta claridad al proceso de implementación del programa, generando una propensión a resaltar las cuestiones administrativas, cuestión de la que es difícil abstraerse para quienes están en la implementación diaria de la intervención.

Sobre el tema, un testimonio apunta lo siguiente: *“El sistema de la matriz de marco lógico como elemento de planificación se ve teñido por la lógica de poder indicar que son de productos. En general, muy pocos marcos lógicos son de indicadores de resultados: mucho porcentaje de satisfacción, con tasas declaradas que son bajas, pero los indicadores de satisfacción no tienen mucha variabilidad. No hay mucha reflexión sobre cómo se fijan las metas, son cosas muy intuitivas. En general, hay malos marcos lógicos, desde lo básico de cómo están definidos. La principal deficiencia en la planificación es que no logran parametrizar cuáles son los cambios finales que se esperan, los resultados. Entonces, finalmente son casi indicadores de actividades”*.

Aunque estas son cuestiones que tienen directa relación con el diseño de los programas, también tienen considerables efectos sobre su evaluación y la constatación de cumplimiento de objetivos, obtención de resultados y verificación de impactos.

Visto en perspectiva, la revisión de informes de evaluación de programas de esta muestra intencionada expone dificultades en la identificación de impactos, confirmación de resultados y efectividad en la implementación del programa. Una cuestión que será conveniente dilucidar es si ello está relacionado con el bajo efecto real que los informes de evaluación han alcanzado en las decisiones de los poderes públicos o de administradores de programas y organismos públicos que los albergan,

según reportan las entrevistas efectuadas y la revisión documental de la historia de la ley de presupuesto y Balances de Gestión Integral.

Discusión

El análisis muestra un contrapunto interesante. Mientras la DIPRES exhibe que los procesos de evaluación se cumplen y que ello genera efectos en los compromisos que se adquieren con la administración de los programas y los organismos públicos que los albergan, tanto las entrevistas a parlamentarios, administradores de programas y autoridades, como la revisión documental muestra que las evaluaciones tienen poca incidencia en las decisiones que se toman sobre los programas. Esta constatación es coincidente con el informe de evaluación del Programa de Evaluación de Programas del Banco Mundial, que siete años antes de este estudio señalaba que “los congresistas (...) no parecen utilizar esta información ni aportar creativamente al PE, [aunque] están posicionados para hacerlo” (Banco Mundial, 2005: 11).

Las razones que podrían estar incidiendo en esta situación, de acuerdo a la evidencia recogida en el presente trabajo, serían:

1. Las decisiones sobre los programas son políticas y en ello las evaluaciones no son el insumo central. Como manifiesta un administrador de programa entrevistado, respecto que las evaluaciones tienen “*una utilidad que es netamente técnica, pero este tipo de decisiones no son solamente técnicas*”; o como señala otro entrevistado: “*es interesante el informe del panel, pero no tiene la fuerza*”.

2. En la discusión sobre los programas, los parlamentarios acuden a información proveniente de sus distritos, asesores, *lobby* de organismos públicos y privados, y de los institutos parapartidarios, antes que de las evaluaciones efectuadas a los programas. En ello puede estar incidiendo la tensión que se advierte entre los parlamentarios y la DIPRES, a quien estos consideran que es “*juez y parte*” y que “*es un poder suprajerárquico*” del propio Poder Ejecutivo.

3. Los administradores de programas y autoridades expresan que los informes de evaluaciones no les aportaron información novedosa, que las evaluaciones son algo rígidas, rutinarias y formalistas, y que no recogen los aspectos sustantivos de los programas y sus complejidades. También se advierte tensión entre administradores y autoridades, por un lado, y la DIPRES, por otro. Esta tensión la expresa con vehemencia una ex autoridad entrevistada: “*la injerencia de la DIPRES en evaluar políticas públicas desde un supraministerio se hizo terrible (...). Basta con que te evalúen mal una política, con el instrumento que ellos mismos diseñan, cuyo objetivo tú ni siquiera conoces, los indicadores no los discutieron contigo, te ponen mala nota y te friegan la política pública que es de tu ministerio. El riesgo político lo corres tú (...); al señor Ministro de Hacienda le importaba un ,pucho’, pero la huelga me la comía entera yo*”.

4. Los problemas de rigor metodológico identificados en los informes de evaluaciones, lleva a que no haya certeza que los resultados y estimaciones de impacto sean insesgados.

5. El resultado de la evaluación también está asociado a la actuación de la contraparte. Ello hace necesario que quien actúe de contraparte de los evaluadores, por parte del programa evaluado, desempeñe un rol activo, con capacidad de interlocución técnica y de representatividad del organismo y del programa. Un ex administrador de programa y ex autoridad explica: “*hay que tener muchísimo cuidado en cómo se va dando institucionalmente [la evaluación] y cómo se dan garantías a la contraparte. En este caso particular, yo estaba al otro lado y algo sabía de evaluación, por lo tanto podía ser, digámoslo así, un evaluado activo, y podía cuestionar la evaluación. Pero en muchos casos es muy probable que haya habido evaluados pasivos, sin la capacidad técnica como para cuestionar lo que hacía el evaluador, porque estaban en una situación de gran asimetría y pueden haber ocurrido casos en los cuales programas fueron sencillamente mal evaluados y pueden haber sido programas que hayan estado haciendo una diferencia y hayan sido cortados, y eso es un riesgo que no debiera ocurrir*”. Otro testimonio agrega que es necesario que la contraparte de la evaluación, por parte del

programa, tenga una visión *“tanto política, como de política pública y técnica (...) que tenga cierta jerarquía en la institución, que tenga un dominio técnico importante, aunque no tan detallado, que tenga un conocimiento del funcionamiento de la institución y entienda cuál es el sentido de política pública, incluso el sentido político del estudio”*.

Aunque estas líneas muestran una visión crítica hacia la práctica chilena de evaluación de programas por parte de los entrevistados, de la revisión documental y del análisis de rigor metodológico, también es dable señalar que la evaluación de las intervenciones del Estado ha avanzado gracias al empuje y tesón que se ha puesto desde la DIPRES, con el ánimo de aportar información relevante a las decisiones de política pública y a su implementación. Dicho en otros términos, aun con las dificultades y críticas anotadas, el avance logrado en materia de evaluación de programas y la expansión de una cultura de la evaluación se debe, en gran medida, al esfuerzo de la DIPRES por aportar elementos técnicos y metodológicos a la gestión de los programas y al proceso de toma de decisiones de política pública en Chile.

La evidencia recolectada muestra, sin embargo, que un órgano evaluador de políticas públicas instalado en el Poder Ejecutivo -como la DIPRES- genera tensión en el proceso de formulación -en la decisión- y en la implementación de programas públicos, pues se la ve, por parte de los evaluados, como “juez y parte”, que desarrolla una evaluación más bien formal, rígida, que no aporta información novedosa y que no captura -al menos adecuadamente- los aspectos sustantivos y complejidades del programa. Aunque el argumento central que apoya la existencia de un órgano evaluador en el Poder Ejecutivo, como la DIPRES, es la “usabilidad” de la información para la toma de decisiones del gobierno y la asignación presupuestaria, la evidencia recogida muestra que autoridades sectoriales y administradores de programas acuden a información propia, y que para los parlamentarios los informes de evaluación no constituyen una información de alta relevancia en sus decisiones.

Asimismo, dado que la evidencia muestra que las evaluaciones -particularmente las EPG- no aportaron información novedosa para los administradores de programas y autoridades sectoriales -aunque se constituyeron en una instancia de reflexión acerca del devenir del programa-, surge inmediatamente la pregunta acerca de si resulta efectivo instalar las evaluaciones intermedias -de seguimiento y monitoreo- en un órgano del gobierno central, o si privilegiar el hecho que son prácticas propias de la gestión de programas que aportan información relevante a los encargados de la implementación.

Ello, indudablemente, hace surgir la discusión acerca de la organización de un sistema de evaluación de programas en Chile. La evidencia recogida insinúa algunas claves para ello:

- Dado que autoridades y administradores de programas recogen información periódica acerca del desempeño de las intervenciones, la descentralización de las evaluaciones de seguimiento y monitoreo, a nivel de ministerios, aparece como una medida consistente con la evidencia. Ello, a su vez, implicaría extender la cobertura de este tipo de evaluaciones, superando el número histórico que anualmente se implementa, y, con ello, no solo expandir la cultura de la evaluación, sino que, fundamentalmente, incrementar la efectividad de las intervenciones públicas.

- Dado que las evaluaciones de impacto y de resultados implican dar un juicio -objetivo y basado en evidencia- acerca del aporte global del programa a la solución, disminución o contención del problema que aborda, y dado que ello se da cuando el programa mismo o una etapa sensible de él ha concluido, parece aconsejable que esta práctica se institucionalice en un órgano ajeno al financiamiento, a la implementación, al interés político sobre el programa y a las decisiones que se han tomado sobre él. Así, el testimonio, respaldado por la evidencia recogida, que debe entregar este tipo de evaluación puede permitir a los poderes públicos arribar a decisiones con fundamentos ciertos frente a los actores políticos, institucionales y ciudadanos. Este tipo de práctica implica, asimismo, una evaluación a las evaluaciones efectuadas en las etapas anteriores del proceso de la política pública: de diseño, de eficiencia (costo beneficio y costo efectividad) e intermedia (seguimiento y monitoreo). Con

ello se genera una retroalimentación relevante para el permanente ajuste y perfeccionamiento del sistema de evaluación del país.

- Los temas relativos al rigor metodológico, marcos conceptuales de las intervenciones e hipótesis de impacto en el diseño de los programas hacen ver la necesidad que el órgano que impulsa las prácticas evaluativas desarrolle labores de los siguientes tipos:

- normalización metodológica, de modo que todos los actores del sistema de evaluación puedan disponer de herramientas que han sido analizadas, establecido su validez en la literatura especializada, su concordancia con los tipos de evaluación emprendidos y, finalmente, usables por los distintos actores;

- asegurar que los diseños de los programas se sustenten en marcos conceptuales basados en evidencia, nacional o internacional, validada tanto en rigurosos métodos de investigación social como en referencia a las características del problema que la intervención aborda;

- asegurar que el diseño de los programas exprese con claridad las hipótesis de impacto, de obtención de resultados, ya que este es un aspecto clave en las evaluaciones que se harán al programa;

- asegurar que antes de su aprobación y asignación de recursos, todo programa incluya un componente de evaluación rigurosamente construido, de modo de evitar falta de líneas de base al momento de la evaluación -o construir las mediante autorreporte de recordación o al tiempo después de iniciada la intervención- o carencia de información sustantiva, lo que puede sesgar los resultados de la evaluación.

Asimismo, la constitución de un sistema de evaluación, con prácticas descentralizadas a nivel de ministerios, hace necesario:

- La instalación de un nodo central que coordine, impulse y dialogue con los poderes públicos con la finalidad de consensuar el programa y calendario de evaluación, a la vez que informar de los resultados de las evaluaciones emprendidas.

- Generar permanentes actividades de formación, capacitación, difusión y extensión en las materias relacionadas con la evaluación de programas. Ello permitirá, por un lado, ampliar la masa crítica de evaluadores y, por otro, expandir la cultura de la evaluación y el interés ciudadano y político por ella. En este ámbito, aparte de las actividades tradicionales de capacitación y formación, las actividades de extensión, en las que se expongan a actores políticos relevantes y ciudadanos los resultados de la evaluación de un programa determinado -con réplica de los evaluados-, puede constituirse en una práctica que permita ampliar la cultura evaluativa en el país y acercar a actores políticos al uso de los resultados de las evaluaciones.

Visto en perspectiva, lo que la evidencia recolectada sugiere es la necesidad de acercar, articular y hacer sintonizar a los distintos actores -productores y usuarios de información- del sistema chileno de evaluación de programas.

Conclusiones e implicancias

El análisis de una muestra intencionada de programas sometidos a evaluación, tanto en la modalidad EPG como EI, muestra disparidad entre lo que expresa el proceso formal llevado a cabo bajo el impulso de la DIPRES, por un lado, y la visión que surge de las entrevistas a actores relevantes, la revisión documental y el análisis del rigor metodológico, por otro. Mientras el proceso formal expone un modelo de evaluación que aporta información relevante a la toma de decisiones, las entrevistas, revisión documental y análisis metodológico de las evaluaciones muestran una realidad diferente.

En el caso chileno, la práctica de evaluación de las intervenciones públicas ha sido impulsada y tutelada desde un órgano del gobierno central y asociada al ciclo presupuestario del sector público. La ventaja predicada de este modelo ha sido la “usabilidad” de la información que proviene de las evaluaciones para decisiones sobre los programas, su orientación, (re)diseño y gestión. La evidencia recogida muestra que autoridades ejecutivas sectoriales, administradores de programas y

parlamentarios acuden a información propia para las decisiones sobre los programas y su gestión, y que el cumplimiento del proceso es visto por ellos como una cuestión formal. De este modo, la “usabilidad” de la información queda circunscrita a las acciones que emprende la DIPRES en la continuidad de los programas y en la asignación presupuestaria, pero ello genera resistencia en autoridades sectoriales y administradores de programas respecto de ese órgano del gobierno central, porque es visto como “juez y parte”, que centra su decisión en cuestiones asociadas al control de costos, antes que en el reconocimiento a los aspectos sustantivos y complejidades de los programas.

Aun con este contrapunto y la crítica vehemente que surge de las entrevistas, dos cualidades positivas deberían, en justicia, resaltarse respecto de la actual práctica evaluativa chilena. Una, referida a que, aunque el proceso sea visto como formal, ha permitido instalar una práctica de evaluación de las intervenciones públicas, que ha ido expandiéndose, y que ha colaborado a que administradores de programas y autoridades sectoriales generen un seguimiento acerca del devenir del programa, sus resultados e impactos. Otra se refiere a que las evaluaciones practicadas han generado instancias de reflexión acerca de la marcha del programa para los propios cuerpos directivos, profesionales, autoridades y actores vinculados a él, cuestión que los entrevistados reconocen como positivo.

Las implicancias de la evidencia, del contrapunto y tensión que se da en torno a la práctica chilena de evaluación de programas, que recoge este estudio, sugiere que el diseño e instalación de la prometida Agencia de Evaluación de Políticas Públicas -que ha sido incluida en los programas de gobierno de la presidenta Bachelet y del presidente Piñera- haga que la práctica de la evaluación mantenga estabilidad en el tiempo, se asocie a instancias formales de decisión, incentive instancias de reflexión en los evaluados y genere información aceptada por los actores involucrados. En ello, el razonamiento expuesto sugiere desconcentrar las evaluaciones de seguimiento y monitoreo y, por otra parte, radicar en esa agencia las evaluaciones de resultados e impacto, porque daría mayor efectividad, agilidad y “usabilidad” de la información producida, a la vez que establecería una retroalimentación a las evaluaciones previas. Asimismo, la evidencia recogida expone la necesidad de superar la percepción de que quien lidera el proceso sea “juez y parte”, porque ello -de acuerdo a la evidencia recogida- augura una mejor aceptación de la práctica evaluativa y pronostica mayor “usabilidad” de los reportes.

Notas

¹ En ocasiones el panel también ha estado integrado por cuatro o cinco personas.

² Los informes se denominan “Análisis de Información Base para la Evaluación”, “Informe de Avance”, “Informe Preliminar Final”, “Informe Final” e “Informe Final Corregido”, y deben entregarse a fines de enero-febrero, marzo, abril, mayo y julio respectivamente (DIPRES, 2012).

³ Con recurrencia la literatura se refiere a este tipo de evaluación como “Evaluación de Procesos”. Cohen y Franco (2000: 110) señalan que ella “determina la medida en que los componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos, (que) se realiza durante la implementación y, por tanto, afecta a la organización y las operaciones, (que) busca detectar las dificultades que se dan en la programación, administración, control, para corregirlas oportunamente, disminuyendo los costos derivados de la ineficiencia, y (que) no es un balance final, sino una evaluación periódica”.

⁴ El cuasi-experimento es útil para programas de cobertura parcial. Ha habido casos en que en la EI se han incluido programas de cobertura total, por lo que evaluaciones del tipo de “controles reflexivos” han sido necesarias. Los “controles reflexivos” pueden ser del tipo “comparaciones antes-después” o “series de tiempo”. En ambos casos, la población intervenida es comparada consigo misma en dos momentos del tiempo a través de sucesivas mediciones.

⁵ La Evaluación de Programas Nuevos corresponde a esfuerzos desarrollados para que, a contar del 2009, los programas cuenten con línea de base y “que el diseño de la evaluación esté radicado fuera de la institución responsable del programa” (Arenas y Berner, 2010: 48).

⁶ La revisión de la historia de las leyes de presupuesto señaladas mostró que las evaluaciones de dos de los programas incluidos en la muestra fueron referidos en el debate acerca de la respectiva ley de presupuesto.

⁷ De haberseles aplicado la escala de rigor metodológico, las EPG habrían calificado en la categoría 1 (ver Gráfico 1).

⁸ Es de notar que esta apreciación es coincidente con el hecho que los tópicos abordados por los paneles son similares, cuestión asociada al hecho que es una evaluación estandarizada.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto y Berner Herrera, Heidi (2010), “Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central”, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión.
- Banco Mundial (2005), “Chile. Estudio de evaluación de impacto del programa de evaluación de programas: evaluaciones de impacto y evaluaciones de los programas del gobierno”, Washington, Banco Mundial. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe (Informe N° 34589-CL).
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2000), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores. 5. ed.
- Congreso Nacional de Chile (2009), Historia de la Ley N° 20.314, de Presupuesto Público del año 2009, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- _____ (2010), Historia de la Ley N° 20.407, de Presupuesto Público del año 2010, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- _____ (2011), Historia de la Ley N° 20.481, de Presupuesto Público del año 2011, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- DIPRES (2012), Pauta para la elaboración de informe final de evaluación, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión, mimeo.
- Olavarría Gambi, Mauricio (2010), “Introducción”, en *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1. La modernización de la gestión pública*, Mauricio Olavarría Gambi (ed.), Santiago, Editorial Universitaria.
- Olavarría Gambi, Mauricio y Figueroa Huencho, Verónica (2010), *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*, Santiago, Editorial Universitaria.
- ONU (1984), Pautas básicas para el diseño y uso de sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos y programas de desarrollo rural en países en desarrollo, Roma, ONU. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural del Comité Administrativo de Coordinación, mimeo.
- Rossi, Peter y Freeman, Howard (1993), *Evaluation: a Systematic Approach*, Beverly Hills, Sage. 5. ed.
- Sherman, Lawrence; Gottfredson, Denise; Mackenzie, Doris; Eck, John; Reuter, Peter; y Bushway, Shawn (1998), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, College Park, University of Maryland. Report to the United States Congress, prepared for the National Institute of Justice by the Department of Criminology and Criminal Justice.
- Subirats, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Valadez, Joseph y Bamberger, Michael (eds.) (1994), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: a Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers*, Washington, The World Bank (EDI Development Studies).
- Valles, Miguel S. (2007), *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Wholey, Joseph S.; Hatry, Harry P.; y Newcomer, Kathryn E. (eds.) (2004), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass (Essential Text for Nonprofit and Public Leadership and Management). 2. ed.

La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado

Luis Ortiz Sandoval

Introducción

El desafío de un diagnóstico integral de la administración pública supone el análisis de la participación ciudadana en la gestión, buscando comprender la matriz social en la que se inscribe el Estado y sobre la cual este ejerce su acción. Este nexo, al que podríamos denominar la “instancia pública”, se traduce en una institucionalidad y en una cultura política en la que pueden involucrarse los diferentes sectores de la sociedad.

El planteamiento principal de este artículo es que dicha instancia consta de tres niveles, que es necesario analizar para encarar el problema de la democratización del Estado sobre la base de la ciudadanía. Estos niveles son: i) la visibilidad de los sectores que buscan incidir en la cosa pública, ii) la incidencia propiamente en la gestión pública y, iii) las implicancias de la participación en la estructura social y en la democracia.

Esta problemática requiere un análisis en el marco de sociedades desiguales y con incipiente desarrollo de ciudadanía, en las cuales las contradicciones sociales marcan de manera pronunciada la estructura social favoreciendo la persistencia de efectos adversos para los individuos: precariedad, pobreza y exclusión social. A este respecto, una proporción considerable de la población, en situación desfavorecida, cuenta con numerosas dificultades tanto de protección social, de ejercicio de derechos y de interacción con el Estado.

Por su parte, en la relación entre sociedad y Estado interviene, de modo discreto, el mercado, volviéndose necesario conjugar los intereses opuestos de acumulación económica de unos y la inclusión social de otros. Con las demandas de los grupos desfavorecidos de acceso a oportunidades, de seguridad social y de garantías en el ejercicio de derechos, colisionan los intereses de los sectores sociales privilegiados que, por regla general, buscan la continuidad de un *statu quo* que les favorece en su dinámica de concentración. Es por ello que, evocando la temática de la participación en la esfera pública, se busca entender la función de arbitraje del Estado para impulsar el desarrollo económico y la equidad social.

Es por ello fundamental subrayar el doble carácter de la participación ciudadana en el Estado. En primer término, la participación es un *proceso* resultante de las acciones de los actores, con sus identidades, orientándose a la incidencia en el Estado en tanto garante de reglas que hagan factible la inclusión social. En segundo término, la participación es un *resultado*, ya que el Estado incorpora en su institucionalidad los mecanismos forjados por la sociedad para que la atención a las demandas sociales sean sustentables y duraderos en la promoción de la equidad y la confianza.

Participación como visibilidad política: el protagonismo en la esfera pública

La historia social del Estado en América Latina está marcada por las acciones colectivas de diferentes sectores de la sociedad, buscando incidir sobre el poder público para la atención de demandas y reivindicaciones sociales ante una estructura social poco sensible a la suerte de los grupos sociales en desventaja.

En este sentido, la participación es, en primer término, la puesta en la esfera pública de las demandas y expectativas por parte de los grupos sociales organizados. Participar es visibilizar acciones, de manera organizada y con propósitos definidos. Como lo señala Robert Castel (1997: 266), el Estado no se percata de las necesidades de la sociedad (en particular de las fracciones desfavorecidas) hasta que esta presiona, fundamentalmente por medio de acciones contenciosas, para darles cabida en la

política pública. El ejemplo de los Estados de bienestar en Europa o de los Estados “sociales” latinoamericanos de los años 2000, muestra que la ampliación de derechos económicos y sociales para la población respondió a adecuaciones estatales respecto de las necesidades y las demandas sociales para construir *instituciones de bienestar*.

Los regímenes autoritarios en América Latina legaron a las sociedades una lógica de administración pública oligárquica, basándose tanto en la intimidación a la población por la coacción, como en la institucionalización de prácticas clientelistas y de cooptación de sectores sociales. Varios de estos, no necesariamente favorables a dichos regímenes, se vieron obligados a “disimular” sus identidades y sus demandas por medio de lo que James Scott (2006) denomina la “resistencia oculta”. Ya en los años de la democratización, las poblaciones campesinas y los pueblos indígenas, entre otros, continuaron absorbiendo los embates de la discriminación social y política, negándoseles, por la censura o la criminalización de sus acciones, la reivindicación de derechos. En este sentido, la historia nos muestra que se ha construido un modelo de Estado que sirvió durante décadas a sostener un régimen de dominación política y no un régimen que conjugue la participación con las reivindicaciones culturales (Thezá, 2011: 5).

Una de las dimensiones constitutivas de dicho modelo fue el *patrimonialismo*, principio según el cual un grupo de poder acapara los recursos administrados por el Estado para beneficio propio, como plataforma de acumulación política y para el control de la asignación de bienes y servicios públicos a fin de garantizar el monopolio del poder. Este es el caso de Paraguay, en el que un sector político, con fuerte poder social, utilizó la burocracia y los poderes jurisdiccionales para sostener un modelo de dominación que, con el proceso de transición democrática, cambió de rostros pero no de modelo. “El nuevo bloque en el poder no es muy nuevo, ya que precisamente se consolidó mediante favores del Estado, utilizando con frecuencia (...) medios reñidos con la ley y con el interés general” (Fogel, 2005: 139). La otra dimensión ha sido el *clientelismo*, que bajo la forma prebendaria estableció un vínculo de dependencia entre el Estado y la sociedad, en particular por parte de los sectores desfavorecidos de la población con respecto a la burocracia pública, sobre la base de la lealtad política para la sustentación de regímenes autoritarios. En el caso de Paraguay, como sugiere Luis Galeano (2009: 191), el clientelismo sintetiza un modelo de dominación en los escenarios sociales y políticos con los lazos patronales y caudillistas respectivamente, lo que se transpone en la relación entre Estado y sociedad en todos los órdenes de la realidad.

En este contexto, la institucionalidad estatal estuvo regida por atávicas reglas según las cuales la competencia por el poder era una lucha por la pretensión del monopolio de los recursos públicos, objetivo propio de sociedades en que la desigualdad inhibe la participación (y, por tanto, la oposición y contestación) de la ciudadanía, y por el acaparamiento arbitrario de privilegios. La institucionalización de mecanismos democráticos se vuelve, con ello, un ideal carente de fuerza ante la debilidad del Estado, diseñado para la vigencia de monopolios políticos, el corporativismo y la cooptación (Vial, 2003).

Participación como incidencia en la gestión: la innovación de la acción pública

La participación lleva a incorporar en la esfera pública nuevos problemas y nuevas soluciones, asociados a identidades (étnicas, de género, de clase social) y con perspectivas de institucionalizar la inclusión social para que se garanticen derechos. El Estado, en este sentido, puede o no redefinir sus estructuras administrativas, conservarlas o innovarlas para incorporar o no en su seno las expectativas y necesidades de la población.

En muchos casos se ha construido un modelo de administración pública que sirvió durante décadas a sostener un régimen de dominación política y no un régimen que armonice el sistema democrático con un modelo de desarrollo con bienestar.

La participación protagónica de la población puede revertir estos procesos socio-históricos en la configuración del Estado, además de promover un cambio institucional sostenido en el tiempo. Ahora

bien, del lado de la sociedad que busca participar, se corre el riesgo de incapacidad de adaptación a los mecanismos administrativos necesarios para la incorporación de las demandas en la institucionalidad pública. Del lado del Estado, se corre el riesgo de la colonización del poder público sobre los procesos de participación para adaptarlos a sus esquemas y normas.

Esta tensión se ve reflejada en los medios e instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública, los cuales pueden constituir facilitadores para ensanchar oportunidades para la sociedad civil, aunque también rituales infructuosos para dar fachada de legitimidad a lógicas verticalistas y centralistas. Como lo señala la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (CLAD, 2009), la participación es el motor para garantizar el derecho a informarse sobre los aspectos de interés público, intervenir en los procesos de evaluación, respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general, efectuar solicitudes, proyectos y propuestas en los ámbitos correspondientes, reivindicar derechos en función del ordenamiento jurídico nacional, ejercer el derecho de petición, la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento. Todo esto, de manera autónoma, gratuita e igualitaria (que se respeten la diversidad y la no discriminación) proyectándose a un protagonismo ciudadano consustancial con el Estado que se pretende democrático.

La calidad en el servicio y en la función pública (criterio de calidad en la gestión pública) es entonces, por una parte, resultado de las acciones de diferentes sectores de la sociedad civil por alcanzar un entramado burocrático y un servicio civil más efectivo, eficiente y equitativo, y por la otra, condición necesaria para definir de manera óptima, expeditiva y eficaz las políticas estratégicas del Estado al servicio de la ciudadanía, en particular de los sectores más rezagados que han sido objeto de múltiples atropellos y discriminaciones en los períodos de autoritarismo.

La elaboración de programas para la formación, sensibilización e información (deliberación y comunicación) de los ciudadanos y ciudadanas referidos a su derecho a la participación en la gestión pública, son algunos de los aspectos de la *educación para la participación* de modo que se pueda ejercer una implicación integral de los ciudadanos como resultado de la acción pública para garantizar dicho derecho. La rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva de manera fácil y transparente la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los múltiples intereses sociales, es un derecho en el que se sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia, que garantiza el principio de transparencia del proceso y, al mismo tiempo, verifica la efectividad, eficiencia y ecuanimidad de la acción pública. En el caso de Chile, la participación ciudadana en el ámbito municipal a través de los presupuestos participativos fue un mecanismo muy expandido, siendo la principal motivación de los municipios para implementarlo la necesidad de transparentar su gestión de gobierno ante la influencia ciudadana por incidir en las decisiones relacionadas con los recursos públicos (Gonnet, 2009: 103-104). Si bien la proporción de recursos en el presupuesto es baja para la decisión comunal, su existencia habilita canales de deliberación colectiva, generando aprendizaje en el uso y control de los rubros, así como promueve la presión por ampliarlos en la medida que su gestión dé credibilidad a los grupos en el nivel local.

Estos mecanismos podrán regirse, a su vez, por un marco normativo que asegure, por un lado, la legitimidad democrática de la acción pública con la participación ciudadana y, por el otro, la calidad técnica de la acción para el beneficio de todos. Es por ello que la participación ciudadana, en el marco de la transformación del Estado, no puede sino formularse como una circularidad entre el proceso por el cual las acciones colectivas de la sociedad civil organizada inciden en la democratización del Estado y su burocracia, y el resultado institucionalizado de dichas acciones que impactan en la gestión pública para que ofrezca, con eficiencia y equidad, condiciones de crecimiento económico y bienestar social, es decir, de desarrollo con equidad.

Participación como democratización: la reducción de las desigualdades sociales

Las desigualdades sociales se basan en la institucionalización de la distribución asimétrica de los recursos y las oportunidades, así como en la baja permeabilidad en el Estado de los principios de

justicia distributiva, los que, según John Rawls (2003), sustentan éticamente los Estados de bienestar. En términos históricos, cuando la sociedad está marcada por desigualdades pronunciadas de larga data, se favorece una relación entre Estado y sociedad fundada en el clientelismo. Lo que constituyen derechos universales se vuelven favores a cambio de lealtad política. Más crítico se vuelve el problema cuando la economía está marcada por un Estado en repliegue, con baja capacidad de regulación y de arbitraje, haciendo que lo que constituyen derechos sociales se conviertan en servicios dispuestos a la mercantilización.

Los avances en América Latina, en términos del protagonismo de la sociedad civil para profundizar la democracia, no han bastado, empero, para allanar el camino de superación de las desigualdades, que sirvieron ayer a regímenes autoritarios basados en instituciones patrimonialistas-prebendarias y sirven hoy para diferir la consolidación del régimen democrático. Estado y democracia hallan una virtuosa connivencia cuando se garantiza un régimen de libertades y equidad social en un sistema democrático de gobierno. Cuando los Estados dejaron de regular la economía, una concepción de sentido común se instaló según la cual los derechos ciudadanos se convierten en servicios que deben ser prestados por el sector privado. Con el retorno del Estado, en la primera década del 2000, el sector público retomó el protagonismo en el mantenimiento de garantías sociales para los ciudadanos. Desde entonces, dichas garantías comienzan a ser custodiadas por las organizaciones sociales e iniciativas ciudadanas para el fortalecimiento de un Estado social de Derecho.

La participación, como expresión de demandas colectivas y acciones asociadas a estas, pretende ampliar derechos y oportunidades. Más son los grupos que se involucran en estos procesos, más necesarias se vuelven las instituciones que garanticen acceso y distribución equitativa de los recursos sociales y económicos para todos. Así, la democratización no se plantea solamente el ejercicio de derechos civiles y políticos para asegurar el cumplimiento de reglas de juego, sino se orienta a la reducción de las desigualdades de modo que todos los miembros de la sociedad accedan a una real ciudadanía o *ciudadanía social*, estatus que posibilita la participación efectiva y real en los diferentes ámbitos de la vida política (Marshall y Bottomore, 2005).

En lo que respecta a los marcos institucionales, estos indican la tradición de ciertas prácticas y relaciones instituidas por el poder público que favorecen u obstaculizan mecanismos de participación ciudadana. Cuando las tradiciones institucionales están fuertemente signadas por el autoritarismo, la cooptación es recurrente. El marco institucional implica problemas de adaptación o resistencia de los actores participantes a las nuevas exigencias de los Estados. En este sentido, la participación ciudadana ha tendido a caracterizarse por dos tipos de tradiciones: la primera, de carácter aristocrática, que incita a los actores a conservar jerarquías y a concentrar atribuciones directivas; la segunda, de naturaleza autoritaria, que le da importancia al “*leadership*” y no a la matriz de relaciones sociales, lo que alimenta el fantasma del mesianismo, modelo acorde a estructuras sociales y marcos institucionales con marcadas huellas autoritarias.

Cuando el Estado socavó los mecanismos de participación social, difirió y dificultó el fortalecimiento de la ciudadanía. Quedaba claro para ese modelo estatal que la multiplicación de ciudadanos era una amenaza a su base de sustentación. De ese modo, la *cooptación*, típico mecanismo autoritario según el cual a una pequeña parte de un grupo social o de la ciudadanía se le asigna unilateralmente la representación del conjunto, fue una solución para dar la apariencia formal de participación, limitando su incidencia en las decisiones públicas y en la atención de las demandas sociales. Como sugiere Osvaldo Hurtado, el autoritarismo requiere, a pesar de todo, cierta adhesión de la población, factor en el que radica la necesidad de dicho mecanismo para persuadir que “una vibrante voz de mando y una resuelta expresión de voluntad eran suficientes para que se pusiera fin a discrepancias. Como estas actitudes autoritarias también inspiraron la conducta de los ciudadanos, los abusos de poder hasta llegaron a generar simpatías” (Hurtado, 2004: 300).

La cooptación, en efecto, genera problemas en la institucionalización de una administración pública centrada en la igualdad ante la ley, en la representación plural, en la inclusión social y el

control, así como en la evaluación de la acción pública. En ese sentido, la fachada democrática de la participación en sociedades de pronunciadas desigualdades tiene el efecto de encubrir la acumulación política y económica de grupos que capturan el Estado para sus intereses particulares.

La exclusión social es una consecuencia de este proceso y es el problema contra el cual los sectores democráticos de los diferentes estamentos se han organizado. La inclusión en una nueva estructura del Estado se hace necesaria con el fin de generar condiciones para el crecimiento económico, en el que la ciudadanía haga parte de la cooperación social y sea *sujeto* soberano de derechos. Como lo señala Ovejero Lucas (2005: 148), la democracia propiamente participativa favorecería el pleno desarrollo de las potencialidades de los ciudadanos y garantizaría el ejercicio de sus facultades en un régimen social que tiene por principio el igualitarismo.

Para ello, la ampliación de oportunidades sociales es consonante con la protección social para evitar la precarización y la pobreza de modo de sostener un régimen político democrático. Las demandas de políticas redistributivas se vuelven realidad cuando los gobiernos se hacen eco de las mismas y destinan sus acciones y sus recursos para revertir situaciones de desigualdad pronunciada. Los efectos redistributivos del gasto social pueden constatare en un país como Brasil, donde los niveles de bienestar se incrementaron en el período comprendido entre 2002 y 2007 como parte de una política social diseñada para hacer frente a la pobreza (PNUD y OEA, 2010: 176).

De la consulta a la cogestión: hacia nuevos paradigmas de participación

Existen fuerzas contrapuestas que pugnan, por un lado, por la continuidad de los esquemas tradicionales de gestión, propios de Estados autoritarios o, por el otro, por la democratización de la estructura burocrática. Del lado de los esquemas tradicionales, la administración pública impone problemas a la participación. La reserva en la divulgación de información, el léxico complejo de la gestión, la lentitud de procesos y transferencias de recursos, incertidumbres en los trámites, contradicciones entre los niveles de territorialidad y sectorialidad en la toma de decisiones, prácticas y actitudes verticalistas, arbitrarias e incluso violentas por parte de los funcionarios, son problemas que están aún pendientes de evolución. Correlativamente, diferentes conquistas ciudadanas no ven continuidad en el tiempo cuando el Estado no genera mecanismos institucionales para incorporarlas en el seno de la gestión pública. Los procesos, así, se ven truncados por cambios gubernamentales o por un sentido legalista de la participación ciudadana según el cual la norma no se adapta a compromisos y acuerdos resultantes de acciones colectivas. Esto genera problemas de confianza pública, cuyo progresivo incremento se vuelve un aspecto central en la legitimidad del Estado (y de las reformas) ante el espectro del reflujó autoritario, que también requiere cierta credibilidad aunque a niveles mínimos (Tilly, 2010: 214).

Del lado de la democratización de la estructura burocrática, se gestan sistemas estandarizados de control y cogestión de la cosa pública. Se instauran y actualizan sistemas de información, así como mecanismos de cumplimiento de acuerdos entre Estado y sociedad civil para garantizar resultados surgidos de procesos participativos (Cunill, 1995: 12). La reformulación de los modelos de participación es necesaria para transformar el modelo de incidencia en el Estado. Al respecto, dos aspectos son importantes. El primero, pasar de un modelo consultivo a un modelo protagónico en la participación; el segundo, articular la incidencia ciudadana en los tres niveles jurisdiccionales del Estado: el nivel nacional, el regional y el local.

La interacción entre los distintos actores con el Estado en sus diferentes jurisdicciones, plantea la búsqueda de esquemas y métodos que aseguren resultados concretos para responder a los intereses sociales. En ese sentido, los actores buscan incrementar sus oportunidades y sus derechos de modo que el Estado pueda democratizarse al consolidarse la ciudadanía.

Los ciudadanos, en los diferentes ámbitos y sectores, persiguen ya no solamente el reconocimiento en la esfera pública, sino también el *desarrollo de competencias* para interactuar de manera eficaz con el Estado. Un tema clave, en este sentido, es el desarrollo de capacidades de

participación. Con ello se entiende el conjunto de competencias técnicas y políticas que vuelven eficientes los mecanismos de participación ciudadana para ejercer control, realizar una gestión conjunta y compartir responsabilidades en las decisiones que conciernen a las políticas públicas. Las demandas de formación implican un objetivo central en este sentido, para que la adquisición de conocimientos y las prácticas asociadas permitan ejercer efectivamente el derecho de participación que la democracia promueve (Annunziata, 2009: 17).

Las habilidades y destrezas para la formulación de presupuestos participativos, la información y criterios analíticos para la elaboración de planes sectoriales de bienestar (salud pública, educación, protección social, seguridad civil, entre otros), así como el aprendizaje de criterios y procedimientos para la gestión de fondos de transferencias, conforman algunos de los ámbitos más comunes en los que las capacidades son herramientas concretas y necesarias para que la participación sea eficiente en la formulación, ejecución y evaluación de la acción pública, y también equitativa respecto de los sectores sociales más carenciados.

La participación ciudadana que se limita a la consulta ciudadana mediante mecanismos establecidos por el poder público juega más un papel de legitimación de esquemas verticales de decisión y centralizados de gestión. Sin lugar a dudas, la institucionalidad es una condición necesaria para el ejercicio de derechos y para la incidencia de los diferentes actores en la esfera pública, pero las experiencias muestran que no es condición suficiente. En casos como Paraguay, donde el excesivo control de los mecanismos institucionales de participación no facilita el protagonismo político de la sociedad, las iniciativas de legislación y cogestión despuntan más como anhelos que como proyectos concretos (Ortiz, 2009: 55-56). Asimismo, los mecanismos tendientes a la deliberación conllevan los mismos efectos de “movilización inocua” si las conclusiones adoptadas en los debates no se plasman en medidas concretas.

Los mecanismos de participación pueden incrementar la calidad de la democracia (quienes otrora no tenían poder, lo adquieren) si con ellos se facilita la dinámica de coordinación entre los actores, sus identidades, el sentido subjetivo de sus acciones, sus proyectos y reivindicaciones, todo ello volcado en los resultados de la política pública. En este sentido, importa subrayar que la ciudadanía se conquista, no se otorga de arriba.

Aquellas experiencias en donde los actores, sean estos individuales o colectivos, ejercieron presión para que se *institucionalicen* los mecanismos de cogestión de la política pública, fueron eficaces en el incremento de la calidad de vida de la población a escala local, en la asignación eficiente de recursos públicos, en la ejecución de obras físicas y sociales, entre otros. Así sucede en Costa Rica o Uruguay, donde, con sus matices, atienden las demandas sociales en el seno de las instituciones y se revierten en políticas públicas de orientación más universalista (Olavarría, 2005: 100-104) o, en el caso de Chile, donde la institucionalidad pública convierte demandas locales en políticas descentralizadas y sectoriales (Olavarría, 2005: 82-87; Rodríguez y Fernández, 2012: 3 y 16).

En este sentido, los mecanismos de participación son medios para alcanzar resultados concretos por parte de los grupos implicados protagónicamente. Al mismo tiempo, la institucionalización de estos mecanismos, en varias experiencias, no solamente llevó al cumplimiento de las formalidades de consulta y los rituales de deliberación sino que incorporó en la lógica administrativa los criterios vinculantes de las decisiones surgidas de instancias participativas en la gestión pública (Canto Chac, 2008: 15).

Sin la legitimidad democrática de los procesos de transformación del Estado, estos podrían caer en el mismo vicio de las reformas estructurales orientadas al mercado, de los años noventa, en las que la experticia tecnocrática primó sobre las discusiones colectivas y sobre la búsqueda de consensos amplios en la construcción de un Estado capaz y competente para facilitar el desarrollo económico y social. Pero también pueden caer en el problema de la captura populista de la voluntad popular sobre la base del clientelismo y la redistribución no sostenida en la transformación productiva. Como señala Vázquez (2007: 355), la solución a la ineficacia del Estado ante las enormes demandas de la población,

toma un carácter ya sea institucional, a través del neopopulismo con sus consecuencias a mediano y largo plazo en materia de ineficiencia económica, o mercantil, a través de la lógica de la oferta y la demanda, con sus consecuencias en inequidad social a corto y mediano plazo.

Conclusión

La inclusión de la población en la transformación del Estado supone la inserción de la participación ciudadana en el rediseño institucional del mismo, así como en la formulación y gestión de la política pública. La transversalidad de la participación, en consecuencia, no solamente garantiza el control y supervisión de los agentes de gobierno, sino que otorga legitimidad a un proceso que requiere de amplios consensos, credibilidad y aceptación.

En términos de la inserción de las identidades culturales en el Estado, este no admitía, según el principio republicano, el tratamiento particularista de las demandas en la institucionalidad estatal, pues aducía, como único criterio para el tratamiento igualitario de los individuos, a la ciudadanía. Esta confiere legitimidad a la acción pública en la búsqueda de condiciones de igualdad. La solidaridad social, por la cual los individuos desfavorecidos deben ser compensados por sus condiciones de origen, lo son en tanto ciudadanos y no en tanto pertenecientes a alguna categoría comunitaria.

El ideal de igualdad social, sustentado en el principio de ciudadanía, se expresa en políticas que buscan la equidad social entre los ciudadanos. En este sentido, las políticas sociales que tienen como objetivo la protección social, se guían por el principio de universalidad conjugado con el principio de pluralidad. Al incorporar en la agenda pública la diferenciación social y las identidades culturales se resuelve, en el terreno práctico, el principio republicano de “igualdad ante la ley”.

Los mecanismos de participación ciudadana movilizan a la sociedad pero no necesariamente le otorgan poder. Cuando sirven de instrumentos de contraloría pública, de cogestión administrativa y de decisiones, hacen posible el ejercicio del poder y potencian facultades para el protagonismo en las políticas públicas. Cuando los mecanismos son solamente instancias rituales de reunión y deliberación, sin incidencia efectiva, diluyen las potencialidades de los actores.

Tanto más los grupos presionan porque el Estado sea un ámbito de inclusión social, desde el acceso a los puestos públicos hasta la cogestión de la acción pública, tanto más la diversidad sociocultural, étnica y de género se insertan en la dinámica de reformas de la administración y en la formulación de políticas de desarrollo, que tienen como objetivo la superación de las desigualdades extremas y la consecución de condiciones de bienestar social.

Bibliografía

- Adelantado, José y Scherer, Elenise (2008), “Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina”, en *Estado, Gobierno y Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, N° 11, pp. 117-134.
- Aibar, Julio (coord.) (2007), *Vox pópuli: populismo y democracia en Latinoamérica*, México, FLACSO (Serie Dilemas de la Política en Latinoamérica; N° 1).
- Annunziata, Rocío (2009), *La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Canto Chac, Manuel (2008), “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Política y Cultura*, N° 30, México, pp. 9-37.
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Madrid, Editorial Paidós.
- CLAD (2009), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre.
- Cunill, Nuria (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, pp. 25-58.

- Fogel, Ramón (2005), *Estructura social y procesos políticos*, Asunción, Editorial Servilibro.
- Galeano, Luis (2009), *La hegemonía de un Estado débil*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Gonnet, Marcel (2009), “Chile: historia, paradojas y posibilidades”, en *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Hurtado, Osvaldo (2004), “Cultura y democracia: una relación olvidada”, en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Buenos Aires, PNUD; Aguilar-Altea-Alfaguara.
- Ianni, Octavio ...[et al] (1978), *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*, México, Editorial Era.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Olavarría, Mauricio (2005), *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Ortiz, Luis (2009), “El déficit de participación democrática en Paraguay”, en *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Ovejero Lucas, Félix (2005), “Democracia liberal y democracias republicanas: por una crítica del elitismo democrático”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Miguel Carbonell (comp.), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD; Aguilar-Altea-Alfaguara.
- PNUD y OEA (2010), *Nuestra democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John (2003), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Jorge y Fernández, Ignacia (2012), “Pobreza y desigualdad territorial en América Latina: el caso de Chile”, en *Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad 2011*, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Scott, James (2006), *Los dominados y el arte de la resistencia*, México, Ediciones Era.
- Thezá Manríquez, Marcel A. (2011), “Los claro-oscuros de la ciudadanía en los estudios sobre participación: algunas aproximaciones teóricas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 51, Caracas, pp. 83-106.
- Tilly, Charles (2010), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Vázquez, Luis (2007), “La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismos”, en *Vox pópuli: populismo y democracia en Latinoamérica*, Julio Aibar (coord.), México, FLACSO.
- Vial, Alejandro (coord.) (2003), *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana: el caso paraguayo*, Asunción, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.
- Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.) (2009), *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos: pros y contras*

José Mejía Lira

1. Introducción

La entrega de incentivos para obtener resultados pareciera ser un mecanismo adecuado al éxito de los gobiernos. En las administraciones públicas se han venido incorporando sistemas de evaluación y esquemas de remuneraciones que incluyen incentivos monetarios al alcanzar ciertos niveles de desempeño. La evaluación del desempeño surgió como tema clave en la administración de las organizaciones a mediados de los años setenta, existiendo la preocupación por la calidad, la mejora en los procesos y el manejo de una planeación estratégica. La orientación a resultados ingresó en la filosofía de actuación del sector público desde la incorporación del sistema plan, programa presupuesto, y de ahí se favoreció no solo la búsqueda por la calidad del servicio, sino también la satisfacción de beneficiarios o clientes y sobre todo la administración vía resultados.

De acuerdo a esta nueva tendencia, las instituciones públicas “justifican” los gastos de los programas que administra si saben si el gasto público destinado a dichos programas tiene los resultados deseados, es decir, si los programas producen beneficios reales a costos razonables. Esto es, si pueden evaluar el impacto de la gestión pública desde la perspectiva de un análisis de costo-beneficio, costo-efectividad o una medición del impacto producido gracias a la política o programa en cuestión.

La búsqueda del éxito en la actuación es una preocupación constante en las administraciones públicas, y para ello combina múltiples mecanismos administrativos que van desde burocracias altamente formalizadas hasta grupos de trabajo flexibles y con trabajo enfocado más en capacidades que en procesos. En este contexto, los directivos públicos deben tomar decisiones y manejar patrones de comportamiento para sus equipos y grupos de trabajo, donde las decisiones no solo atienden a consideraciones técnicas o racionales, sino que implican conocimientos, capacidades, motivación y compromiso. Las responsabilidades de los directivos son amplias, y trabajar políticas públicas exitosas conlleva un manejo de riesgos, incertidumbres, negociaciones, manipulaciones y acomodos que afectan a ciertos actores y favorecen a otros.

Bajo este tenor, trabajar por un sistema de resultados puede tener un gran valor para la sociedad y aportar una alta racionalidad al gobierno, el cual tendría la posibilidad de hacer más eficaz y eficiente su actuación. Pero la neutralidad aparente puede ocultar intereses o acomodos diversos, que en un análisis exclusivamente racional no aparecerían, o simplemente no debían haberse realizado. Incluso puede estimarse que el cumplimiento de procesos o normas sea lo importante para tener posibilidades de éxito, cuestión que visualiza a la administración pública como un simple modelo burocrático, donde no hay boicots, conflictos o ineficiencias por comportamientos diversos de los agentes implicados. Sin embargo, las estructuras y los procesos burocráticos en las administraciones públicas son habilitantes o inhibidoras de participantes, condicionan tiempos, otorgan modalidades de participación y determinan grados de autoridad, de influencia y de vinculación a información o puntos estratégicos de la acción.

No por ello se niega la virtud que tiene encaminar los esfuerzos hacia una gestión del desempeño en el ámbito público, sino que se quiere dejar establecido que dicho sistema conlleva un reto que debe valorar y considerar los aspectos antes señalados. En consecuencia, trabajar bajo esquemas de evaluación de desempeño y vincular estos a la entrega de incentivos obliga a tener en cuenta las situaciones que viven los directivos públicos y las diversas condicionantes que se les presentan para alcanzar el éxito en su gestión.

Se exponen algunas ideas sobre el significado que tiene la gestión del rendimiento y las

Recibido: 12-01-2012. Aceptado: 19-09-2012.

(*) Versión ampliada del documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre de 2011.

exigencias que conlleva, en el tenor de lo antes señalado. Nos referimos al significado y las modalidades de la entrega de incentivos para los directivos públicos, caracterizando los diferentes tipos de estos. Bajo tales considerandos, se plantean los efectos posibles de un sistema de este tipo, tanto los positivos, que favorecen mayores y mejores resultados, como aquellos que deberán mitigarse y estar atentos a su producción para que no sean muy costosos los efectos negativos que pueden llegar a presentarse.

2. La Gestión del Rendimiento

La Gestión del Rendimiento corresponde a un sistema que busca efectuar mediciones para evaluar los resultados y, en su caso, vincularlos a un incentivo. Generalmente estos sistemas trabajan orientados a objetivos o metas, bajo la premisa de alcanzar resultados y entregar una retroalimentación a los empleados, en nuestro caso a los tomadores de decisión en el ámbito gubernamental.

Los sistemas de medición del desempeño basados en los resultados requieren de elementos adicionales que solo es posible alcanzar en el mediano plazo: métodos flexibles y creativos que cuenten con indicadores de medición de alta calidad, susceptibles de incorporar nuevas variables, y sustentados en sistemas de información adecuados. Este esquema requiere y se realiza en el contexto de los avances en la desregulación y bajo diferentes grados de flexibilidad en la normatividad, incluidos la elaboración del presupuesto y el ejercicio del gasto.

El éxito en la implementación del sistema depende de la habilidad de cambiar de un sistema vertical de “procedimientos y control” a otro esquema basado en resultados. La administración del cambio implica una serie de transformaciones estructurales relacionadas con programas paralelos de promoción, difusión y, sobre todo, de diseño de mecanismos adecuados de incentivos que induzcan su adhesión voluntaria. Hoy en día se ha desarrollado la idea de trabajar bajo la visión de “clientes” que deben ser atendidos con niveles amplios de satisfacción.

En tal sentido, el trabajo orientado a resultados, enmarcado en la llamada gerencia pública, busca disponer de mecanismos administrativos más eficientes, muchos de ellos provenientes del ámbito privado; pero también exigidos por administraciones que cada vez disponen de menos recursos y deben cubrir un mayor número de programas y con poblaciones amplias a ser atendidas.

En términos específicos, existen varias razones para incorporar un sistema de evaluación del desempeño, como pueden ser:

- Promover la credibilidad y confianza en la ciudadanía a través de la difusión de resultados y compromisos por parte de los administradores o responsables de programas gubernamentales.
- Mejorar la comunicación entre los administradores de programas y la comunidad sobre los progresos, logros, obstáculos y resultados de los programas gubernamentales.
- Otorgar elementos de apoyo a quienes toman decisiones en la administración pública.
- Contribuir a una mejor elaboración de los programas públicos.
- Desarrollar mecanismos de verificación de programas para detectar aciertos y desviaciones, buscando repetir experiencias exitosas y corregir las fallas.
- Ayudar a la asignación presupuestal y favorecer la determinación de prioridades.
- Clarificar y reforzar aspectos clave en los cuales deben centrarse los administradores y responsables de programas y proyectos.
- Identificar programas o componentes de los mismos que requieran estudios profundos para justificar su existencia.
- Contar con bases de análisis confiables y consistentes para evaluar los resultados, favoreciendo un juicio objetivo sobre las actuaciones públicas y ofreciendo una mayor transparencia.
- Ofrecer información a la ciudadanía que muestre los esfuerzos y resultados emprendidos para resolver los problemas sociales, abonando a la legitimidad de la acción gubernamental.
- Disponer de un sistema que permita evaluar a los directivos y grupos de trabajo.

- Establecer bases para un mecanismo de diálogo y negociación con agentes implicados en las políticas o programas, así como con los beneficiarios e interesados en estos programas.
- En su caso, permitir el otorgamiento de recompensas, sean estas pecuniarias o de otro tipo.
- Favorecer mejores mecanismos de remuneraciones, recompensando el esfuerzo y el éxito.

No obstante, aunque los sistemas de medición del desempeño pueden mejorar notablemente la gestión pública, no deben ser vistos como panaceas, capaces de resolver todos los problemas relacionados con el uso eficiente de recursos. De hecho, para lograr su éxito y una alineación adecuada con las políticas de eficiencia en el gasto se requiere que se cumplan, al menos, tres condiciones esenciales:

- Lograr el entendimiento y la aceptación por parte de las entidades participantes en el proceso, a fin de que la nueva lógica de evaluación prevalezca entre ellas.
- Contar con los recursos indispensables para alcanzar los cambios propuestos, de manera continua y ordenada, en el plan de expansión estratégica.
- Certificar el funcionamiento del sistema, es decir, comprobar en qué medida éste ayuda a alcanzar los beneficios esperados.

Tal vez el último punto sea el reto mayor. La forma cómo se estructuran las acciones en el aparato público suele devenir de procesos burocráticos, de la lógica de la calidad, del trabajo en equipo y de la planeación estratégica, entre otros, que no siempre se combinan adecuadamente para orientar las acciones hacia un trabajo en equipo orientado a resultados.

La gestión del rendimiento demanda una reorganización, una determinación de rangos de decisión y responsabilidades y un trabajo de concientización. La reorganización implica reorientar la acción de una gestión altamente formalizada a una que otorgue facilidad para su adaptación a las diversas situaciones que viven las administraciones públicas, y permita a los directivos públicos decidir adecuadamente, considerando los fines y propósitos establecidos para su entidad o área en particular. El crear un ambiente de aceptación y uso de los sistemas de evaluación por parte de los directivos exige una amplia participación, un manejo por grupos de expertos que conozcan el sistema y sus implicaciones y efectos en el comportamiento -en particular, en la motivación y su implicación en procesos de esfuerzos colectivos-. Además, debe tenerse en cuenta la naturaleza de los problemas, las modalidades para su atención y las facilidades o dificultades que pueden enfrentar quienes deben tomar decisiones sustantivas respecto de ellos.

Hay que tomar en cuenta que los directivos públicos no son un todo homogéneo. Por un lado se encuentran aquellos que se vinculan mayormente con lo externo, con el ámbito propiamente político y cuyas decisiones no necesariamente requieren conocimientos o habilidades técnicas. Su nivel es propiamente estratégico. Otro grupo corresponde a los altos directivos que son formuladores de políticas o diseñadores de programas. Aquí es necesario disponer de habilidades y capacidades directivas, pero de igual forma una sensibilidad política importante; aunque en algunos casos, el manejo técnico puede ser determinante, como es el de los asesores jurídicos. Finalmente tenemos a quienes dirigen la burocracia, donde es importante la capacidad técnica, pero también las habilidades directivas, el manejo de grupos y un reconocimiento de los ejecutores. Esto no elude la exigencia de una sensibilidad política pero en un grado menor; lo importante para estos directivos es dirigir a los grupos y dirimir conflictos entre ellos y las personas que los conforman. Esta división es metodológica, puesto que no es posible, de manera clara, determinar dónde acaba la burocracia superior y dónde comienza la función directiva.

La gestión del rendimiento debe tomar en consideración los diferentes grupos de directivos, para lo cual hay que construir sistemas de evaluación que tomen en cuenta la diferenciación de tareas, o el peso relativo que tienen en cada grupo directivo, exigiendo distinciones apropiadas para la ponderación de los aspectos a evaluar. Un aspecto de la gestión del rendimiento corresponde al manejo de competencias. La gestión por competencias permite una definición clara de lo esperado en los

directivos, incluso permite enfrentar la diferenciación antes aludida. Las competencias tienen relación con una característica personal que lleva a un comportamiento diferenciador de éxito. Así, las personas competentes tendrían un rendimiento superior con mayor frecuencia, en mayor número de situaciones y con mejores resultados, lo cual los distingue de quienes tienen un desempeño medio. Para ello se requiere un trabajo previo que justifique y establezca de manera clara cuáles son las competencias exigidas y cómo se miden dichas competencias, más aún cuando se otorgarán incentivos monetarios.

Los sistemas de retribución son variados y pueden tener modalidades distintas de remuneraciones. Para que se produzca un resultado favorable deberá manejarse un sistema acertado, que en su diseño dé pie al éxito y sea eficaz a los fines de la política y favorable a los propios directivos públicos. La mayor parte de las remuneraciones están basadas en el cargo¹, y la búsqueda de un mejor desempeño implica un cambio en esta modalidad. La remuneración basada en el desempeño contrasta con el sistema anterior. Aquí se busca premiar resultados.

Existen diversos sistemas que pretenden valorar el desempeño. Algunos de ellos relacionan adecuadamente la evaluación a la entrega de recompensas monetarias; pero algunos otros debieran evitar la vinculación a la remuneración. Esto en atención a que la variedad, complejidad y dispersión de acciones que un puesto directivo puede presentar torna difícil que la objetividad esté siempre presente. Hay casos en que es muy difícil especificar los elementos a considerar en el desempeño, puesto que estos pueden no presentarse y aun así lograrse algunos avances o resultados.

La vinculación de la remuneración con el desempeño puede realizarse de varias formas. Las recompensas a entregar pueden ser beneficios, promociones o dinero. La decisión de cuál tipo manejar como incentivo debe ser el resultado de un análisis amplio y que considere la participación de todos los involucrados en el sistema, principalmente los beneficiarios. No todos valoran por igual el tipo de incentivos y estos tienen distintos efectos en el tiempo. La entrega de los incentivos debe considerar también la periodicidad, sobre todo porque el efecto buscado puede ser revertido por los plazos amplios bajo los cuales se hacen acreedores de beneficios quienes hayan alcanzado los puntos exigidos en el sistema. Uno de los problemas que se presenta en las administraciones públicas corresponde a los resultados que derivan de esfuerzos colectivos, o bien de la presencia de apoyos de diversas áreas; así, un funcionario público puede estar muy interesado en entregar un beneficio social, pero verse obstaculizado por la entrega del presupuesto a tiempo, la adquisición de un bien indispensable o la entrega de tal o cual servicio, entre otros asuntos. Las evaluaciones deben tomar en cuenta estos aspectos para no realizar juicios sobre el desempeño ajenos a la conducta y competencias de los directivos.

Satisfacer las condiciones organizacionales para que los incentivos monetarios produzcan los efectos esperados supone que se está en condiciones de medir de manera precisa el rendimiento efectivo de los directivos, del equipo y de la unidad en cuestión. Además de la medición, es imprescindible tener la certeza de que el mejor o mayor desempeño produzcan un rendimiento integral en la organización. Por último, se requiere una administración de los incentivos que sea favorable a la expectativa de los receptores y bajo una protección ante los efectos negativos que pueden producirse. Naturalmente debe haber, además, evaluaciones periódicas del sistema.

3. Incentivos a resultados

El manejo de incentivos a resultados se ha venido expandiendo en las administraciones públicas. Si bien no necesariamente corresponden a pagos monetarios, lo más común es que, ante el cumplimiento de metas o la obtención de cierto nivel de desempeño, se otorguen remuneraciones que pueden ser “promociones” o pagos por una sola vez, o una combinación de ambos. La orientación a resultados estimula la preocupación por realizar bien un trabajo o sobrepasar un estándar. Los estándares pueden basarse en el propio rendimiento en el pasado (esforzarse por superarlo), en una medida objetiva (orientación a un resultado), en superar a otros (competitividad), en metas personales que uno mismo se ha fijado o en aspectos que nadie ha realizado antes (innovación), incluso en una combinación de estos

elementos. El realizar algo único y excepcional también indica orientación a resultados, en cuyo caso se fijan objetivos ambiciosos y se realizan los cambios para lograr los objetivos establecidos.

Fijar objetivos ambiciosos significa que hay pocas posibilidades de realizarlos, lo que implica adecuar el propio esfuerzo y el de otros para su consecución. Asimismo, incluye la realización de comparaciones del rendimiento actual con otros pasados. Si se manejan estándares se requiere que su construcción haya tomado promedios de actuación, pero que el estándar no sea el promedio, sino que sea superior, ya que los promedios ocultan las ineficiencias. De igual modo, no debiera exigirse el ideal, pues podría llevar a generar desmotivaciones al encontrar que son pocos o ninguno quien obtiene el resultado.

La orientación a resultados implica dar más importancia a estos que a los elementos tradicionales de la gestión pública, tales como cuestiones normativas, respeto a consideraciones formales o a ciertos procedimientos. Por consiguiente, implica una claridad de los resultados a obtener. De hecho, el reto de los directivos es obtener amplios resultados y respetar las múltiples reglas y procedimientos preestablecidos de las administraciones públicas.

Uno de los retos importantes en el sistema de desempeño corresponde a la adecuada medición. Debido a la necesidad de la medición y a la determinación de escalas, rangos, niveles, etc., para establecer el juicio derivado de la evaluación aparecen aspectos subjetivos provistos por los responsables o los niveles más altos de funcionarios públicos, quienes generan también percepciones diversas que han de tenerse en cuenta.

La incorporación de un sistema de gestión orientado a resultados suele guardar más o menos los mismos pasos, a saber: análisis de situaciones o problemas; planes con metas establecidas en el marco de la planeación o análisis estratégico; programas de acción o concreciones de planes operativos (en México se ha incorporado el Marco Lógico como herramienta de gestión y orientación a resultados) y, finalmente, un sistema de medición de resultados. En este proceso se busca disponer de información valiosa para evaluar el desempeño de los directivos. Las preguntas inmediatas son si deben tomarse solamente los resultados alcanzados, si deben considerarse cuestiones que relativicen el éxito o el fracaso, si hay que manejar varios criterios de juicio, y el equilibrio o consideración entre resultados individuales y colectivos, entre otros aspectos.

La calidad de una evaluación del desempeño depende de varios factores: la fuerza de la metodología aplicada, la transparencia en su aplicación, el diálogo y la comunicación entre evaluadores, diseñadores del proceso, tomadores de decisión, directivos y demás agentes implicados, además de las motivaciones e intereses que tengan los directivos. En ello, la entrega de incentivos puede ser algo positivo, pero debe ser adecuadamente manejado.

El otorgamiento de incentivos supone tener en claro varios aspectos:

- la apropiada vinculación de los resultados a la entrega del incentivo;
- los aspectos ajenos a los directivos que condicionan el rendimiento;
- las afectaciones al rendimiento derivadas del sistema;
- la motivación y las actitudes al respecto;
- los efectos laterales que esto puede producir.

El pago por un desempeño determinado en el sector público significa un cambio drástico. Lo común es que los burócratas se incorporen a los puestos y obtengan una remuneración por su función. La retribución está ligada a un escalafón y a consideraciones extra, como puede ser la antigüedad y algún otro componente, incluso de productividad. Un modelo de pago por desempeño busca vincular una parte de la remuneración -que puede considerarse una recompensa- con los resultados alcanzados. Aquí se espera que los incentivos otorgados tengan un impacto en la actuación induciendo a los directivos públicos a preocuparse al respecto, y no contentarse con respuestas relativas o limitadas, a fin de obtener un esfuerzo mayor que en el sistema tradicional de pago.

Si se habla de incentivos económicos es menester determinar la clase de incentivos a utilizar,

quién debe ser susceptible a recibirlos, si también se manejarán incentivos negativos, si habrá mediciones subjetivas, objetivas o ambas para la evaluación y si existirán mecanismos para revisión, reclamo o reconsideración. No debe descuidarse el efecto que estos procesos tienen en la conducta, que no solo es la búsqueda por obtener los resultados, sino también incluye aspectos motivacionales, contra-intuitivos o negativos.

El uso eficaz de modelos de desempeño en los gobiernos exige provisiones especiales. Osborne y Plastrik (2003) plantean siete claves para el éxito de estos modelos:

- Si son equipos los que producen el resultado hay que emplear el sistema de recompensas a grupos y no a individuos.
- No circunscribir los pagos a los directivos; hacerlo extensivo a las categorías inferiores.
- Crear ganadores, no perdedores.
- Conferir flexibilidad a los organismos a la hora de confeccionar sus propios programas de pago.
- Implicar a todos los actores clave en el diseño y la implementación de pagos por desempeño.
- No elaborar un sistema demasiado complejo.
- Establecer primas suficientemente grandes como para que llamen la atención.

De hecho, uno de los problemas que enfrentan los sistemas de incentivos a los mandos de la administración pública corresponde a la necesidad de considerar los esfuerzos colectivos. Por ello, deben manejarse incentivos grupales e individuales y, según se señaló antes, incorporar también a los mandos medios y a los operativos. Como estamos considerando sistemas de trabajo que exigen vinculaciones diversas y modalidades de cooperación, se debe favorecer un ambiente adecuado para su desarrollo e implementación; a tal fin, el involucramiento de todas las partes, su comprensión y acuerdo es fundamental. Medir el desempeño individual es difícil cuando se trabaja en equipo. En esta circunstancia, el trabajo exige un alto grado de cooperación y apoyo recíproco, de tal forma que no es fácil determinar el impacto del desempeño individual sobre el resultado. Incluso puede haber personas con un buen desempeño, pero produciendo resultados no del todo adecuados; esto es así porque los efectos acumulados de desempeño individual no se traducen necesariamente en procesos alineados y articulados.

Esta situación se complica más, debido a que cada vez es mayor la necesidad de trabajar bajo sistemas vinculados y de cooperación amplia no solo al interior de las dependencias gubernamentales, sino también entre las instituciones públicas, obligando a un trabajo de colaboración de actores ubicados en diferentes dependencias jerárquicas. En varias ocasiones, las fallas en los resultados son fallas en los mecanismos de colaboración.

4. Los efectos

Los efectos buscados consisten en favorecer el adecuado trabajo de los directivos públicos, obteniendo resultados y teniendo un buen ambiente de trabajo. Lo primero, normalmente se puede conseguir bajo los mecanismos tradicionales o innovadores de entrega de incentivos a quien obtenga resultados en rangos predeterminados. Lo segundo no se produce automáticamente y, de hecho, puede ocurrir que el sistema produzca lo contrario. Una opción para el pago basado en el cargo consiste en remunerar con base en destrezas y competencias. También puede buscarse una determinación objetiva a ciertos resultados o parámetros de comportamiento bajo los cuales se entreguen incentivos.

En tal sentido, es preciso evitar el establecimiento de parámetros que acaben desvirtuando la actuación, al buscar, en forma casi exclusiva, acrecentar un parámetro predeterminado. Si bien se sabe que existen pautas favorables a los resultados bajo procesos de evaluación que entregan incentivos, cabe preguntarse qué impacto tienen los incentivos monetarios sobre la motivación. En ocasiones se privilegia la entrega de recompensas de tipo monetario, siendo percibido como un sobre sueldo que todo mando debe recibir. Existiría un doble juego entre la necesaria remuneración al directivo y la

construcción de un sistema de recompensas de tipo monetario.

El disponer de evaluaciones supone contar con elementos para corregir líneas de acción o procesos que indiquen que no se alcanzaron los niveles esperados de rendimiento. También supone información para el tomador de decisiones que retroalimente su entendimiento del problema, de los efectos y de las implicaciones de su dirección. Es sabido que una combinación de objetivos y retroalimentación tiene efectos sobre el interés de la tarea más que un manejo exclusivamente de objetivos o resultados. Al incorporar incentivos monetarios, es posible aumentar el interés en las tareas y su persistencia, pero no es del todo seguro.

Las investigaciones realizadas sugieren que cuando existen recompensas extrínsecas relacionadas con el rendimiento en tareas interesantes y atractivas, disminuye la motivación intrínseca (Katz, 2000). La razón de este efecto es que cuando los empleados se ven recompensados por hacer un trabajo que ya disfrutaban, se enfrentan a una situación que les lleva a considerar si trabajan para ser recompensados en vez de para un disfrute intrínseco de su labor. Las recompensas extrínsecas pueden afectar la motivación intrínseca, dependiendo de cómo las recompensas son construidas o interpretadas. Por ejemplo, en el ámbito educativo de México, un director de escuela de nivel medio superior señaló que, buscando recompensar resultados en su plantel, otorgó un reconocimiento a los profesores cuyos estudiantes habían obtenido los mejores resultados, lo que produjo un impacto negativo, pues los profesores consideraron dos aspectos: uno, que existía un cuestionamiento a la actuación general del grupo de maestros, y dos, que no se consideraban aspectos como su dedicación, antigüedad y esfuerzo.

Siguiendo el trabajo de Katz (2000) antes citado, los premios tienen tres aspectos: la evaluación, la retroalimentación sobre el desempeño y el valor de la recompensa. Cada uno de estos aspectos puede tener un impacto diferente sobre la motivación. La evaluación favorece el sentimiento de control externo y puede afectar la motivación intrínseca. La retroalimentación promueve el sentimiento de control interno, o dominio de la actividad y, por consiguiente, aumenta la motivación. El valor de la recompensa puede incrementar la motivación si se cumplen condiciones como tener un valor apreciado, estar adecuadamente aplicada y tener elementos diferenciadores objetivos (Katz, 2000). Naturalmente, los aspectos mencionados pueden jugar en diferentes sentidos y complicar la obtención de una mayor motivación. Varios trabajos han demostrado que los sistemas de paga por desempeño no necesariamente mejoran la motivación (Cardona, 2006).

Uno de los aspectos de gran peso para lograr que se produzca la motivación corresponde a la esperanza. Vroom (1964, citado en Katz, 2000) afirma que el impacto de una recompensa es función de tres factores: la esperanza, la instrumentalidad y la valencia. La esperanza alude a la percepción del individuo de la fuerza en la relación entre esfuerzo y rendimiento. La instrumentalidad es la percepción del vínculo entre el desempeño y la recompensa. La valencia es el valor de un lugar de trabajo en las recompensas. Estos planteamientos nos muestran que un programa de incentivos debe ser instrumentado considerando la obtención de buenos resultados, pero bajo la condición de que los evaluados creen que su esfuerzo conduce a esos resultados, que su rendimiento les genera recompensas y que estas son un bien deseable a obtener. Varios de estos aspectos derivan de las percepciones de quiénes serán sujetos al sistema. De ahí la necesidad de “vender” bien el sistema, otorgando incentivos atractivos a los empleados. En este caso, a los directivos públicos.

¿Cuáles incentivos serían atractivos a los dirigentes públicos? Como se ha advertido, si bien los más comunes son los monetarios, no siempre son los más deseables. Además de las condiciones antes señaladas, es preciso tener en cuenta que operan necesidades y percepciones. Se pueden encontrar situaciones donde se oirá el lamento “no es justo” bajo un manejo de percepción de falta de equidad, produciendo efectos negativos en el sistema. En este juicio se consideran no solamente los resultados, sino otros aspectos como pueden ser los apoyos recibidos, el equipo que se dispone, el esfuerzo empleado, etc. Dicho de otra manera, el juicio sobre la obtención de la recompensa pasa por juzgar los apoyos o facilidades obtenidos propiamente y la de otros funcionarios. Si la percepción es que se dispuso de un gran esfuerzo y no se obtuvo la recompensa, el sistema producirá un efecto contrario al

buscado, reduciendo en consecuencia el esfuerzo antes aplicado. La tendencia natural es buscar culpables en elementos externos.

En consecuencia, un sistema de incentivos requiere un manejo integral del sistema de evaluación, en el que sean tomados en cuenta los grupos o individuos que serán evaluados y, en su caso, recompensados. Es importante que se perciba claramente que el sistema a instrumentar es justo y equitativo, que maneja instrumentos objetivos, que existen mecanismos de reclamo y reconsideración, que se obtienen recompensas que no serán cuestionadas por el resto y que no existan ni grupos o individuos excluidos sin razón, pero tampoco incluidos sin merecerlo. En su diseño deben tomarse en cuenta las limitaciones presupuestales, puesto que ellas pueden acabar minando el sistema si no se tienen las previsiones necesarias².

No obstante, las ventajas de la evaluación del desempeño son múltiples. La dependencia pública se orientaría a resultados, estaría en condiciones de evaluar el potencial humano, tanto a corto, medio y largo plazo, y de definir, además, la contribución de cada empleado o funcionario público. Se podrán identificar más claramente los empleados que necesitan reciclaje o perfeccionamiento en determinadas áreas de actividad y seleccionar aquellos que tienen condiciones de promoción o transferencias. Puede dar, también, mayor dinamismo a la política de recursos humanos, ofreciendo oportunidades a los empleados, estimulando la productividad y mejorando las relaciones humanas en el trabajo.

Para los directivos públicos, las ventajas mayores corresponden a un reconocimiento de su actuación, que bajo el juicio positivo les daría prestigio y reconocimiento, pero además puede implicar su permanencia o ascenso. También son útiles en los procesos de aprendizaje, esto bajo un enfoque analítico que permita entender las razones por las cuales no se alcanzan los resultados o que explican las causas del éxito. Aquí es preciso ser cuidadosos, puesto que las modalidades de solución que se ofrecen en el nivel de la alta dirección, no son siempre las mismas; por consiguiente, el juicio de evaluación deberá centrarse en las capacidades directivas para el manejo de situaciones y de análisis de líneas de actuación que satisfagan a los diversos agentes involucrados en el problema, programa o política en cuestión. Estos juicios de actuación pueden ser motivadores en sí mismos, si se les reconoce y valora adecuadamente. Y, naturalmente, pueden significar la entrega de un incentivo, que podría ser monetario, invitándonos a crear modalidades de pago a sueldo fijo y a sueldo variable.

Pero también existen efectos negativos. Unos son provocados por los errores, otros por las percepciones y por la falta de manejo adecuado de la cultura y el ambiente organizacional. Los errores se pueden dividir en sistemáticos y aleatorios. Los sistemáticos son de dos tipos: los psicológicos y los de carácter técnico.

Dentro de las fallas psicológicas o conductuales encontramos la resistencia de los directivos, quienes pueden ser evaluados o medidos en sus resultados, o bien ser juzgados. También podemos toparnos con el error llamado de “similitud”, el cual se refiere a la tendencia a basar la percepción de los demás en función de la imagen que se tiene de uno mismo. Una forma de defensa de un funcionario es adaptar su forma de actuar a la actitud del directivo. Para evitar este riesgo, los directivos deben ser competentes en su terreno y tolerar un comportamiento autónomo en sus subordinados. También encontramos aquí la rigidez o la benevolencia que se puede presentar entre los individuos involucrados. Y, finalmente, los estados de ánimo y las características personales de los responsables de las evaluaciones.

En cuanto a los errores y limitaciones de carácter más técnico u operativo, ya hemos señalado algunos de ellos, tales como los estándares de desempeño poco claros o inadecuados para reconocer el rendimiento. En ocasiones, en lugar de valorar los resultados se valoran los rasgos o características personales, o bien se emiten juicios erróneos sobre aquellos. También es ampliamente conocido el efecto halo, correspondiente al influjo que ejerce un factor, sobre todo si es fuera de lo normal, respecto a la calificación que se le otorga a otras características. Otro error técnico se refiere a la tendencia central a ubicar a los evaluados en el punto medio para no comprometerse. No debe dejarse de lado la complejidad de aplicación de la evaluación, lo que conduce a que con mucha frecuencia las

evaluaciones se echen al olvido. De este modo, se toman las decisiones posteriores sin referencia a estas valoraciones.

Se debe tener cuidado al diseñar el sistema, pues en ocasiones se le resta importancia a los potenciales efectos secundarios como pueden ser la creación de una competencia destructiva, o el estrechamiento del enfoque en detrimento de la innovación y, en algunos casos, pagos desperdiciados que no producen ningún incentivo porque los empleados ya actúan correctamente.

Como ya se ha observado, el tipo de incentivo también condiciona el efecto. Los incentivos financieros en el ámbito privado son los que con menos frecuencia estimulan la productividad, y más bien pueden reducirla si no se gestionan correctamente. Además, medir la productividad de los directivos públicos es problemático. Mientras que los incentivos pueden alentar a los empleados con más bajo rendimiento a dejar la organización y reducir la probabilidad de que los empleados eviten sus responsabilidades, hay pruebas de que pueden menoscabar la motivación. Para los directivos públicos pueden existir motivaciones para defender su puesto o lugar de trabajo, dando pie a una búsqueda de resultados, pero también a conductas negativas por querer mostrar ser mejor que los otros. Los incentivos pueden ser una señal de falta de confianza, pueden crear confusión y estrés, y menoscabar la autonomía, lo cual puede disminuir las motivaciones intrínsecas, éticas y altruistas que ayudan a las instituciones públicas a cumplir sus objetivos. Por ello es menester reconocer si ya existe un comportamiento adecuado antes de implementar incentivos financieros. Igualmente debe analizarse si son críticos la creatividad, la innovación y la colaboración a largo plazo. Si lo son, los incentivos pueden no ser una buena estrategia. Además, la orientación a sistemas finalistas conlleva disponer de un equipo encargado de evaluar o medir el desempeño, multiplicando la burocracia.

Se ha demostrado que las metas en sí son un buen elemento de motivación. Una vez que la persona comienza a hacer algo, se dedica a ello hasta culminarlo. El intento de trabajar hacia una meta desempeña un papel importante en la teoría de la fijación de objetivos, ya que es una fuente importante de motivación. Para ello se requiere una claridad en las metas y objetivos. Y, como ya se mencionó anteriormente, deben brindarse las facilidades para que los responsables de las políticas y programas realicen un esfuerzo amplio, y si existen incentivos a ser entregados, estos deben tener un valor específico para los directivos. Los funcionarios estarán motivados a aplicar un gran esfuerzo cuando crean que eso implica un mejor desempeño, el cual será valorado de forma tal que se les brindará una recompensa, como bonos, aumentos de salario o un ascenso, y que estas metas satisfacen o aumentan de alguna forma la satisfacción personal del directivo.

5. Comentarios finales

La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos públicos tiene un valor importante para una actuación pública bajo criterios de eficacia, eficiencia y calidad, pero sobre todo para generar impactos positivos en la sociedad. El establecer un sistema de desarrollo que otorga incentivos conlleva una tarea amplia de planeación, y tener en cuenta consideraciones técnicas, de manejo de conducta y de aspectos políticos.

El desarrollo de un plan de compensación para pagar al personal ejecutivo es algo similar en muchos aspectos a desarrollar un plan para cualquier empleado. Los objetivos básicos del plan son los mismos, pero el reto de la valuación es mayor. Implica reconocer que los directivos públicos han de tomar decisiones en situaciones de información limitada, de intereses diversos, de acomodos por negociación, de apoyos múltiples, de interacciones que demandan acciones satisfactorias más que del tipo óptimo, entre otros aspectos. La compensación a los directivos públicos debe ser equitativa y bien establecida, ya que permite atraer y mantener a buenos directivos. Todo esto se logra a través del buen manejo del proceso de evaluación del desempeño, donde una de sus cualidades debe ser la amplia participación de los propios gerentes públicos.

La decisión acerca de los incentivos es más compleja, pues requiere reconocer las motivaciones de los directivos, su consideración, acuerdo y negociación al momento de crear el sistema. No se trata

de menospreciar los aspectos positivos que brinda un sistema de evaluación basado en resultados que brinda incentivos, sino hacer un reconocimiento a los retos que ello conlleva, evitando crear un sistema que más que favorecer éxitos produzca problemas o efectos contrarios a los perseguidos.

Por tanto, el desarrollo de planes de compensación para los directivos públicos tiende a ser un asunto relativamente complejo, que demanda análisis, evaluaciones en su aplicación, valoración de los éxitos y consideración respecto de los costos que trae consigo. Las administraciones públicas tienen que estar cada día más orientadas a los resultados favorables a la sociedad resolviendo problemas y satisfaciendo demandas sociales. El disponer de una evaluación del desempeño brinda una mayor transparencia a la actuación y favorece el apoyo social a las actividades gubernamentales.

Finalmente, debe estudiarse la incorporación de sistemas de entrega de incentivos que sean concomitantes, y de promociones derivadas de un proceso de actuación exitoso en varios períodos. Esto último corresponde a un ascenso de tipo horizontal que favorece un crecimiento, aunque sea solo monetario, pero que incentiva a trabajar favorablemente y permite lograr satisfacción con el esfuerzo. Nos referimos a los sistemas que contemplan varios niveles para un puesto determinado, y que a través de sistemas de evaluación permiten la promoción horizontal, aunque se continúe con las mismas responsabilidades. Pero es necesario tener en cuenta que la evaluación del desempeño no necesariamente implica efectos financieros; por consiguiente, debe estudiarse bien el tipo de incentivos a entregar.

Notas

¹ Este enfoque supone que es posible determinar lo que vale el trabajo. Menos claro es el hecho de que la persona valga lo mismo que su trabajo.

² Un ejemplo de los problemas asociados a los recursos destinados a los incentivos económicos lo encontramos en el manejo del programa de Carrera Magisterial en México, que ha venido representando amplios problemas para lograr su fin, con una percepción de que es más un sobresueldo que un estímulo o reconocimiento a la labor educativa. Véase Mejía Lira (2011).

Bibliografía

- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Cardona Peretó, Francisco (2006), “Remuneración ligada al desempeño en la función pública: conclusiones de la experiencia internacional”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 3 N° 5, México, pp. 79-98.
- Cornejo Rallo, Miguel Ángel (2009), “Gestión pública, incentivos y remuneraciones en Chile”, en *Tékhne: Revista de Estudios Politécnicos*, Vol. 7 N° 11, Lisboa, pp. 75-89.
- Cunill, Nuria y Ospina, Sonia (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Herrera Pérez, Agustín (1998), “El sistema de responsabilidad de los servidores públicos”, documento presentado en las Primeras Jornadas de Derecho Administrativo y Administración Pública, Universidad de Guanajuato, Guanajuato.
- Iacoviello, Mercedes (1997), “Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado”, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales. Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (Cuadernos CEPAS; N° 8).
- Katz, Daniel y Kahn, Robert (1977), *Psicología social de las organizaciones*, México, Editorial Trillas.
- Katz, Nancy R. (2000), *Incentives and Performance Management in the Public Sector*, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Public Sector Performance Management Executive Session), http://www.hks.harvard.edu/visions/performance_management/katz_incentives.htm.
- Lawler, Edward E., III (2001), *Cómo recompensar la excelencia: estrategias para estimular y*

remunerar el desempeño sobresaliente, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Martínez Púon, José Rafael (2011), *Directivos versus políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos; Miguel Ángel Porrúa (Las Ciencias Sociales).

Mejía Lira, José (2003), *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2005), “La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la administración pública”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 2 N° 4, México, pp. 191-210.

_____ (2011), “La carrera magisterial en México: éxitos y limitantes”, documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, 8 al 11 de noviembre.

Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés (1999), *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Administración Pública).

Osborne, D. y Plastrik, P. (2003), *Herramientas para transformar el gobierno*, Barcelona, Paidós.

Pérez González, Hugo Nicolás (2002), “La evaluación del desempeño de los servidores públicos”, 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.

Proulx, Denis y Naranjo, Rodrigo (2009), “Gestión por resultados, modernización y cultura en las administraciones municipales”, documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27 al 30 de octubre.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1998), *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, México, SHCP.

Villoria, Manuel (2009), “La función directiva profesional”, en *La dirección pública profesional en España*, Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria y Alberto Palomar Olmeda (eds.), Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública; Marcial Pons.