

Nº 10, Febrero 1998

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

Adam Przeworski

Democracia y representación

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

Daniel Zovatto G.

La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina

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

Sonia M. Ospina Bozzi

La Administración Pública como "Comunidad Discursiva":
Algunas Lecciones del Caso Estadounidense para América Latina

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

Michael Barzelay

La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)

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

Iván Finot

Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?

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

Daniel Filmus

La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto

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

Julio César Fernández Toro

Los desafíos del gobierno judicial. Análisis y perspectivas de la reforma y gobernabilidad de los sistemas de administración de justicia



Democracia y representación *

Adam Przeworski

"El propósito de toda constitución política es, o debería ser, en primer lugar, promover como gobernantes a hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las más efectivas precauciones para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública". James Madison, *Federalist 57*

"Al establecer un gobierno para ser administrado por hombres sobre hombres, la mayor dificultad reside en esto: es preciso primero capacitar al gobierno para controlar a los gobernados, y en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo". James Madison, *Federalist, 51*

1.- El problema de la representación política

La democracia es una forma de norma. Aún en la democracia directa, las decisiones de una mayoría son obligantes para todos, incluyendo a la minoría, que encuentra que estas decisiones son contrarias a sus opiniones o intereses. En una democracia representativa - nuestra forma de gobierno - estas decisiones son tomadas por representantes electos e implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Los representantes deciden lo que los ciudadanos tanto deben hacer como lo que no pueden hacer y los coaccionan para que acaten esas decisiones. Deciden cuánto tiempo los niños deben ir a la escuela, cuánto deben pagar los contribuyentes por concepto de impuestos, con qué países se debe entrar en guerra, qué acuerdos deben suscribir las partes privadas, así como qué pueden conocer los ciudadanos acerca de las acciones del gobierno. Y ellos imponen el cumplimiento de estas normas, aún contra la voluntad de los individuos concernidos. En este sentido, ellos "mandan".

La cuestión de la representación radica en saber por qué los gobernantes, equipados con tales poderes, habrían de actuar en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos de cierta mayoría de ellos. Esto es lo que queremos significar con "representación": actuar de acuerdo con los mejores intereses del público (Pitkin, 1967).

La meta de la reforma del Estado es siempre la misma: diseñar instituciones que pudieran empoderar a los gobiernos para hacer lo que deben al tiempo que evitar que hagan lo que no debieran hacer. En tanto ciudadanos, queremos que los gobiernos gobiernen. Pero queremos que gobiernen en beneficio del interés del público: para representar los intereses de la sociedad, no los suyos propios, ni los de alguna minoría a la que pueden estar vinculados o comprometidos. Esto explica por qué la reforma del Estado debería ser pensada ampliamente en términos políticos y no exclusivamente en términos administrativos.

La tarea de reformar el Estado es una tarea de ingeniería institucional: ¿qué instituciones permitirán a los gobiernos que gobiernen, al tiempo que habilitan a los ciudadanos para controlar esos gobiernos? Se trata de una cuestión de larga data, confrontada ante todo por el pueblo, que hace unos doscientos años atrás inventó una nueva forma de instituciones políticas que, en contraste con todas las formas previas - despotismo, monarquía e inclusive democracia - denominaron "gobierno representativo" - (Manin, 1995). Y exceptuando los sistemas electorales, desde fines del siglo XVIII tales arreglos formales virtualmente nunca han sido cuestionados. La estructura básica de las instituciones representativas ha sido la misma en todas partes:

1) Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones.

(*) Versión revisada del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

Agradezco la autorización de Bernard Manin y Susan Stokes para trabajar sobre nuestro documento conjunto. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

- 2) Mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno.
- 3) El gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que puede hacer, por una Constitución.
- 4) Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.

Dado que estos rasgos de nuestras instituciones democráticas son ahora tan familiares que parecen naturales, es preciso enfatizar que cada uno de ellos surgió como una escogencia entre varias alternativas (Manin 1995). Se optó por las elecciones en lugar de las loterías o la monarquía hereditaria. La libertad de opinión fue una alternativa a los mandatos imperativos y a la revocación. El constitucionalismo se adoptó como una limitación a la regla de la mayoría simple. Finalmente, las elecciones periódicas se escogieron sobre los términos vitalicios (un tópico del Discurso de Angostura de Simón Bolívar, 1818).

¿Por qué, entonces, se prefirieron estas instituciones sobre otras alternativas? La respuesta es que estas instituciones son las que presumiblemente mejor combinan la autoridad necesaria para que los representantes estén en capacidad de gobernar, con las precauciones que podrían asegurar que gobernarán bien, en salvaguarda del interés de los representados. Estas instituciones garantizan a los representantes la autorización para mandar, pero no confían en la virtud de los representantes para asegurar que mandarán bien, por lo que introducen varias precauciones "verticales" y "horizontales" a tal efecto.

La democracia moderna es un sistema elitista o, como diría Manin (1995), un sistema aristocrático. Según el criterio de Aristóteles, es una oligarquía: gobierno de unos pocos (Bobbio: 1989:107). Pero es una oligarquía competitiva (Schumpeter 1942, Dahl 1971, Bobbio 1989): somos gobernados por otros pero los escogemos y los reemplazamos con nuestros votos. Esto es lo distintivo de las democracias: los gobernantes son seleccionados mediante elecciones.

Igualmente, en todas las democracias modernas, diferentes funciones de gobierno son desempeñadas por órganos separados, que se controlan activamente y equilibran uno al otro siguiendo disposiciones constitucionales. No se trata sólo de las tres funciones clásicas de Montesquieu - legislativa, ejecutiva y judicial - sino también de algunas nuevas funciones que caracterizan a los estados modernos - regulatorias, bancarias o de supervisión - que están en algunos estados asignadas a cuerpos específicos. En los países federales, esta estructura es aún más compleja, dado que las unidades subnacionales tienen algunos poderes que les están reservados a menos que entren en conflicto con las leyes nacionales.

La afirmación de que los gobiernos que son electos, con poderes divididos y limitados constitucionalmente actúan en forma representativa, se encuentra muy difundida. Para tomar algunos ejemplos, Dahl (1971:1) afirma que "una clave característica de la democracia es la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de los ciudadanos..." Riker (1965:31) declara que "la democracia es una forma de gobierno en la cual el gobierno es plenamente responsable antes los gobernados..." Schmitter y Karl (1991:76) sostienen que "la moderna democracia política es un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son hechos responsables por sus acciones en el dominio público por los ciudadanos". No obstante, estas afirmaciones no son sino hipótesis, a ser examinadas como tales.

¿Por qué los gobiernos habrían de ser representativos? Existen cuatro respuestas genéricas a esta interrogante:

- 1) Porque sólo aquellas personas que muestran espíritu público se proponen a sí mismas para el servicio público y son incorruptibles por el poder mientras se mantienen en el cargo.
- 2) Porque, mientras que los individuos que se postulan a sí mismos para el servicio público difieran en sus intereses, motivaciones y competencias, los ciudadanos efectivamente utilizarán su voto para escoger los buenos candidatos.

3) Porque, mientras cualquiera que esté ocupando un cargo puede querer perseguir intereses o valores particulares y onerosos para el pueblo, los ciudadanos efectivamente usan su voto como amenaza a aquellos que pudieran apartarse del camino virtuoso, con la posibilidad de expulsarlos de su cargo.

4) Porque los poderes separados del gobierno se controlan y equilibran uno al otro de forma tal que, juntos, terminan actuando de acuerdo con los mejores intereses del pueblo.

La primera hipótesis no debería desestimarse. Muchas personas que buscan un cargo público quieren servir al público y muchas permanecen dedicadas al servicio público mientras están en el poder. Si no le prestamos mucha atención a esta posibilidad, es porque esta forma de asegurar la representación no es distintiva de la democracia. Los dictadores también pueden ser representativos: si ellos conocen lo que el pueblo quiere, y deciden tratar de hacerlo, nada impide que lo hagan. Pero la conexión entre democracia y representación no puede basarse en el azar: quién resulta circunstancialmente ser el dictador. Y ciertamente, una afirmación central de la teoría democrática es que la democracia sistemáticamente hace que los gobiernos sean representativos.

2. Elecciones y representación

La afirmación de la conexión entre la democracia y la representación se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos: si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mejor interés del pueblo. Desde cierto punto de vista - el "mandato" - las elecciones sirven para elegir las buenas políticas y los políticos que apoyan tales políticas. Los partidos o los candidatos formulan propuestas de políticas durante las campañas, y explican cómo esas políticas afectarían el bienestar de los ciudadanos; los ciudadanos deciden cuáles de estas propuestas quieren que sean implementadas y a qué políticos encargar esa implementación, y los gobiernos las implementan. Por consiguiente, las elecciones emulan una asamblea de democracia directa y la plataforma vencedora se convierte en el "mandato" que el gobierno debe cumplir. Desde un segundo punto de vista - la "responsabilidad" - las elecciones sirven para hacer a los gobiernos responsables por los resultados de las acciones realizadas. En razón de que pueden prever el juicio de los electores, los gobiernos se ven inducidos a escoger políticas que a su juicio habrán de ser evaluadas positivamente por los ciudadanos a la hora de la próxima elección.

Los dos puntos de vista son problemáticos. Las elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas preferidas por los votantes. A su vez, los ciudadanos no tienen suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos, y la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del interés del público.

2.1. La concepción de la representación como mandato

En las campañas electorales, los partidos proponen políticas y ofrecen candidatos. Si los electores creen que los políticos no son todos iguales, ellos pueden intentar asegurar su representación mediante la utilización del voto para elegir las mejores políticas o los políticos que apoyen tales políticas. Los problemas que se deben examinar son: 1) si las campañas electorales son informativas, es decir, si los votantes pueden esperar en forma justificada que los partidos harán lo que proponen, y 2) si el cumplimiento con lo pautado en la plataforma vencedora, el "mandato", significa siempre actuar en función del interés de los electores. Se podría decir que el "mandato - representación" tiene lugar si la respuesta a estas dos interrogantes es afirmativa, vale decir, si los partidos informan confiablemente a los votantes acerca de sus intenciones y si la implementación de estas intenciones es lo mejor para los electores en esas circunstancias.

La concepción de la representación como mandato se encuentra ampliamente difundida: académicos, periodistas y ciudadanos corrientes confían en ella como si fuese una verdad axiomática. Keeler (1993), por ejemplo, explica las principales reformas de política introducidas por Reagan,

Thatcher y Mitterand de la siguiente manera: sus respectivos países confrontaban crisis económicas, los votantes querían cambiar y expresaron su deseo en las urnas, y los gobiernos respectivos implementaron sus mandatos. Este modelo parece dar cuenta adecuadamente de la formación de las políticas en Europa Occidental (Klingeman, Hofferbert y Budge 1994). Como expresara un político francés: "*Depuis les romains, il est une vieille loi en politique que nous ne devons jamais perdre de vue: les gouvernements ne peuvent se maintenir que par le principe qui leur a donné naissance*" (Philippe Séguin, en *Liberation*, 29 de mayo de 1997).

Un esquema conceptual rudimentario puede ayudar a clarificar lo que está en juego. En las elecciones, los partidos o candidatos se presentan ante los votantes, les informan de sus intenciones políticas¹. Específicamente, les comunican a los votantes qué políticas pretenden aplicar, con qué propósitos y con qué consecuencias. Una vez elegidos, los candidatos victoriosos deciden qué políticas aplicar, no necesariamente las mismas que habían anunciado. Habiendo observado los resultados de las políticas, los electores votan nuevamente. Para dar un ejemplo, supongamos que hay dos posibles plataformas: la política S (por "seguridad" económica) y la política E (por "eficiencia")². Los partidos o candidatos que compiten proponen hacer S o E, y una vez electos aplican S o E.

Los políticos pueden estar preocupados tanto por las políticas como por ser electos y reelectos. Los políticos mostrarán preferencias por unas u otras políticas, si la recompensa consistente en mantener el cargo o la probabilidad de ser reelecto depende de las políticas que adopten. Se puede pensar en la recompensa de mantener el cargo en tres formas: los políticos tienen políticas de su preferencia y obtienen beneficios aplicándolas; o quieren satisfacer sus intereses privados; o pueden obtener satisfacción por el honor vinculado al cargo. Los políticos tienen sus propias opiniones acerca de qué promesas tienen más probabilidades de hacerlos triunfar en las elecciones y sobre las políticas que los electores apreciarán en los hechos una vez que hayan experimentado sus resultados.

Por consiguiente, la cuestión central del mandato - representación es: 1) si las políticas de los mandatarios serán las mismas que se anunciaron como parte de su plataforma electoral; y 2) si el cumplimiento de esta plataforma será la mejor forma de actuar de acuerdo con los intereses de los electores. Aquí existen algunas condiciones bajo las cuales se concreta el mandato - representación:

1) Cuando los intereses de los políticos coinciden con los de los electores³. Ciudadanos y gobernantes tienen idénticos intereses si los gobernantes quieren, en su propio interés, producir los resultados más deseados por los ciudadanos. Si los políticos y los votantes tienen también las mismas opiniones acerca de los efectos que tendrán las políticas en cuanto a sus resultados ("opiniones técnicas" en la terminología de Austen-Smith 1990)⁴, entonces los candidatos serán elegidos en función de la plataforma de mayor preferencia para los votantes y como mandatarios implementarán esta plataforma en su propio interés.

Casi todas las discusiones acerca de la representación, comenzando por las *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo* de J.S. Mill (1991 [1861]), asumen que la elección de políticos que de alguna manera reflejan o reproducen la composición del electorado es la mejor forma de asegurar la representación. La asamblea es representativa desde este punto de vista, si es como un electorado en miniatura, una muestra del mismo. La hipótesis que subyace a esta convicción es que si la asamblea es descriptivamente representativa, actuará en representación de los intereses de los representados. En consecuencia, las discusiones acerca de las instituciones representativas se centran casi exclusivamente en los sistemas electorales (Para un ejemplo, ver Rogowski 1981). La interesante e indebidamente ignorada contribución de Pitkin (1967) consistió en problematizar esta conexión: ¿Es cierto que la proporcionalidad es la mejor manera de asegurar la representación? ¿Será atendido el interés colectivo si cada representante plantea las opiniones y promueve los intereses de su sector?⁵ ¿Y qué sucede si los representantes se separan de sus electores por el solo hecho de ser representantes? ¿Qué sucede si, una vez electos, los representantes adquieren conocimientos que no tienen los electores y tal vez intereses propios?

2) Cuando los políticos quieren ser electos y reelectos ⁶. Si los políticos que buscan ser electos conocen las preferencias de los votantes decisivos, ellos ofrecen una plataforma coincidente con esas preferencias. Si suponen que las preferencias de los votantes no cambiarán o que se confirmarán a partir de la apreciación de los resultados de la implementación del mandato, entonces los mandatarios aplicarán las políticas anunciadas, en procura de ser reelectos. Y si los electores saben qué es bueno para ellos, los resultados serán, en su opinión, los mejores.

3) Finalmente, el mandato - representación surge cuando el mandatario es electo sobre la base de políticas que representan la preferencia de un elector decisivo, y enfrenta la amenaza cierta de ser sancionado si se desvía en el cumplimiento del mandato. Esta amenaza es concretada por el partido rival en el modelo de Alessina (1988), donde sin embargo, los electores no son estratégicos. Por su parte, es concretada por los votantes en el modelo de Bank (1990), donde a su vez, la realidad de esta amenaza es asumida, más que impuesta ⁷. Como puede verse, en el mejor de los casos, faltan datos para sacar conclusiones definitivas.

El mandato - representación es una situación en la cual las políticas adoptadas por los gobiernos electos son las correspondientes a las plataformas electorales y esas políticas son las mejores para los ciudadanos, en las condiciones apreciadas por los mandatarios. Las tres posibilidades señaladas más arriba contribuyen con la conclusión de que el mandato - representación tiene lugar cuando lo que quieren los políticos y los votantes coincide o cuando los políticos sólo se preocupan por ganar las elecciones y para ganar tienen que prometer e implementar políticas que son las mejores para el público. Pero fuera de esta feliz coincidencia, los políticos encuentran incentivos para desviarse del mandato en el mejor interés del público o para mantener su adhesión al mismo a costas del electorado.

A efectos de evidenciar la debilidad del mecanismo del mandato, supongamos que los políticos no pueden ser reelectos ni siquiera una vez ⁸. Los electores saben que una vez electo el mandatario hará lo que quiera. Sin la sanción derivada de una nueva votación, los votantes deben adivinar cuál de los partidos o candidatos que compiten tiene preferencias políticas que coinciden con las suyas y será impermeable a las influencias de la corrupción al ocupar el cargo. Entonces, a menos que el conjunto de candidatos incluya tales políticos y a menos que los electores adivinen correctamente cuáles son, los candidatos triunfantes no actuarán de modo representativo. Si ellos tienen sus preferencias políticas distintas de las de los electores decisivos, se desviarán de las políticas anunciadas previamente, y si persiguen intereses privados, extraerán beneficios.

Más aún, para ser electos, los políticos pueden tener que hacer promesas a intereses especiales. Supongamos, en el espíritu de la Chicago School of Regulation (Stigles 1975, Peltzman 1976, Becker 1958 y 1988), que: 1) los votantes ignoran, racionalmente o no, el impacto de las políticas sobre sus condiciones de vida; y 2) para presentarse al electorado, los políticos necesitan gastar recursos, incluyendo el dinero, pero no en forma exclusiva. Los políticos están preocupados sólo por ganar las elecciones, pero para ello necesitan obtener recursos. Dado que los votantes no se preocupan por las políticas que tienen sólo un pequeño impacto en su vida, los políticos pueden vender a los grupos de interés políticas que sólo infligen un pequeño costo en cada votante individual, pero que concentran sus beneficios en esos grupos particulares de interés, y gastan en la campaña electoral los recursos provenientes de la contribución que estos hacen, a cambio de la aplicación de esas políticas. Dado que las políticas que obtienen recursos para satisfacer intereses especiales son costosas para los electores, los políticos seleccionan políticas ante las cuales éstos se vuelvan indiferentes al margen entre el incremento del bienestar de los votantes y los gastos de campaña, y así el bienestar de los electores no se maximiza.

Para dar un ejemplo, supóngase que los políticos deciden sobre subsidiar o no la industria azucarera. Subsidiando la industria azucarera el gobierno impone a cada individuo un costo anual de \$ 5,75 y beneficia a la industria azucarera en el orden de \$ 1.500.000.000. Los electores no quieren gastar recursos para aprender acerca de las políticas azucareras y sus efectos; esta información cuesta más que

§ 5,75. Por lo tanto, el gobierno subsidiará, obtendrá una contribución para la campaña de parte de la industria azucarera y maximizará sus probabilidades de reelección⁹. Ciertamente, de acuerdo con el Center for Responsive Policy (New York Times, 24 de enero de 1997, página 3) un subsidio al precio del azúcar que agrega un extra de 50 céntimos a cada saco de cinco libras de azúcar, fue apoyado por 61 senadores que recibieron en promedio \$ 23.473 del comité industrial de acción política, mientras que fue rechazado por 35 senadores que obtuvieron, en promedio, \$ 1.461.

El hecho es que para existir y presentarse a los electores, los partidos políticos deben obtener fondos. Cuando estos fondos provienen de intereses especiales, ellos son otorgados a cambio de favores. Presumiblemente, si Philip Morris Co. Inc. contribuyó en 1996 con más de dos millones y medio de dólares con el Comité Nacional Republicano (New York Times, 28 de enero de 1997, página 3), debe haber esperado al menos dos y medio millones de dólares en favores; de lo contrario su gerencia hubiera debido ser expulsada por los accionistas. Los intercambios de contribuciones políticas por favores en políticas son distorsionantes en razón de sus efectos sobre la asignación de recursos. Y los costos sociales de dichas distorsiones probablemente sean mucho mayores que el robo que se realiza abiertamente, que es distorsionante sólo por sus efectos sobre la recaudación de impuestos.

Sin embargo, siguen siendo posibles situaciones en las que ya sea que los políticos se desvían de sus promesas de velar por el interés de los votantes, ya sea que se mantengan aferrados a las mismas, a pesar que puedan ir en contra de los intereses de la mayoría, aún cuando los gobernantes electos tengan que enfrentar elecciones repetidas y aún si las campañas electorales no tuviesen costos (o contasen con financiación pública):

1) Las condiciones pueden cambiar en tal forma que la implementación del mandato no es ya lo mejor para los electores. Supóngase que inmediatamente después de asumir el cargo un gobernante que resultó vencedor en la contienda electoral por la promesa de aplicar la política S, toma conocimiento de algo que ni él ni los electores sabían al momento de la elección: el gobierno saliente, competidor en la elección, ocultó los aspectos negativos del tesoro, y los triunfadores de las elecciones descubren, apenas asumido el mando, que las arcas están vacías. Digamos que S es la mejor política cuando las condiciones son buenas, en tanto que E es mejor cuando las condiciones son malas. En consecuencia, el gobierno afronta la elección de apartarse del mandato en el interés de los votantes o de adherir a él a pesar de haber cambiado las circunstancias. A su vez, los electores, quienes estarían de acuerdo en cambiar la política de haber podido apreciar lo que apreció el gobierno, deben decidir si creer o no en el mensaje del gobierno, que puede aparecer como motivado por sus propios intereses, al no tener un acceso directo a la información. Y pueden equivocarse, en una u otra dirección. Entonces, los mandatarios podrán apartarse algunas veces y los electores podrán sancionar algunas desviaciones, bien o mal.

Es de hacer notar que aún los cambios que son endógenos de las políticas gubernamentales, pero que no fueron previstos por los políticos antes de llegar al cargo, pueden ser razones para cambiar el curso de la acción, en defensa del interés del bienestar de los ciudadanos: el desvío del gobierno socialista francés en 1983 puede ser un caso ejemplar en este punto.

2) Para ser elegido, un candidato debe ofrecer la plataforma preferida por los votantes decisivos. Supongamos que un candidato cree que los votantes decisivos tienen opiniones incorrectas acerca de los efectos de las políticas sobre los resultados que se desea obtener. Este candidato enfrenta entonces la opción de presentar una plataforma que él piensa que es la mejor para los electores y aceptar su derrota (tal vez con la esperanza de ganar en las siguientes elecciones si su competidor implementa políticas poco efectivas) o proponer lo que los electores quieren, teniendo así al menos un 50 por ciento de probabilidades de ganar (si los demás competidores ofrecen la misma plataforma). Si el mandatario cree que la política menos popular es suficientemente más efectiva que las que los votantes prefieren, él podrá suponer que, habiendo observado sus efectos, los votantes se convencerán de que se escogió la

política correcta, y votarán por su reelección, de modo que el político estará en capacidad de seguir implementando la política que efectivamente es mejor para los ciudadanos.

Es preciso distinguir todavía dos situaciones. En una de ellas (Harrington 1993a, Sección IV), los dos candidatos tienen las mismas opiniones acerca de las preferencias de los votantes, pero difieren en sus opiniones acerca de la eficacia de las políticas, lo que significa que uno de ellos piensa que el votante está equivocado. En estas circunstancias, ambos proponen la misma plataforma en la campaña electoral, pero una vez elegidos pueden implementar diferentes políticas. Si el ganador es el candidato que piensa que la política preferida por los electores es significativamente inferior a la política alternativa, el mandatario electo adoptará la política que él prefiere, con la convicción de que los votantes se convencerán de su superioridad una vez que se materialicen sus resultados. En tales situaciones, se observarían candidatos que proponen la misma plataforma y que posteriormente pueden apartarse del mandato del electorado.

En la segunda situación (Stokes 1997, en prensa), los dos candidatos tienen las mismas opiniones acerca de la efectividad de las políticas, pero difieren en sus opiniones concernientes a las preferencias del electorado. Si son electos, ellos implementarán la misma política, pero para ser electos, ellos exponen plataformas diferentes. Si el ganador es el candidato que cree que los votantes están equivocados acerca de las políticas correctas, el candidato cambiará de política una vez electo. En tales situaciones, se podría observar que los candidatos presentan diferentes plataformas, pero luego implementan la misma política independientemente de quién es electo.

Es de hacer notar que en ambas situaciones los candidatos pueden apartarse de sus plataformas una vez electos, pero lo hacen pensando que están actuando de acuerdo con el interés del electorado.

3) Supóngase que toda la situación es idéntica a la anterior, pero que el candidato no cree que los electores hayan de convencerse ante la efectividad de la mejor política, ya sea porque están muy seguros de qué política es mejor para ellos, o porque la escogencia de política no marca ninguna diferencia significativa para ellos. Como lo muestra Harrington (1993a), si los votantes inicialmente creen que una política es mejor que la otra, es difícil convencerlos a posteriori de la superioridad de la alternativa ¹⁰. Temiendo que si propone una plataforma y adopta otra no será reelecto, el candidato propone la plataforma que los electores prefieren y la respetará, en contra de lo que él cree que es el interés de los ciudadanos. El mandato electoral se cumplirá, pero los políticos en este caso no actúan en forma representativa.

Resumiendo, bajo ciertas condiciones, los candidatos pueden implementar políticas que mejoran el bienestar de los votantes apartándose del mandato o pueden adherirse al mandato aún si piensan que su implementación no es lo mejor para los electores. Pero si la implementación del mandato no es lo mejor que puede hacer el gobierno, entonces la posibilidad de castigar a los gobernantes está en la pérdida de credibilidad. A los electores puede no gustarles que no se cumplan las promesas, pero ellos no castigarán a los políticos que hicieron bastante mejor las cosas apartándose de su mandato.

La impunidad es mitigada por consideraciones vinculadas con la reputación (Downs 1957, Ferejohn 1995). Los políticos pueden estar preocupados por mantener sus promesas como una inversión en credibilidad. En efecto, del actual gobierno polaco se dice que "se ve forzado a recordarse a sí mismo las promesas de 1993 y a hacer ciertas concesiones a los electores, so pena de perder su credibilidad" (Jan Krauze, "La Pologne est menacée par l'immobilisme gouvernemental", *Le Monde*, 19 de setiembre de 1994, *itálicas suprimidas*). Si los candidatos prevén que los votantes no solamente mirarán hacia las políticas aplicadas en el pasado, sino que también prestarán atención a las nuevas promesas, vale decir, si su anterior desempeño en el cargo no ha sido plenamente informativo, se preocuparán por ser creídos, lo que a su vez modera su tentación de apartarse de sus viejas promesas. Un político que ejecutó una pirueta tendrá que confiar sólo en su desempeño anterior cuando busca la reelección, mientras que un político que se mantuvo fiel a sus promesas tendrá mayores probabilidades de ser creído para las elecciones siguientes. A su vez, los votantes pueden querer castigar a los políticos

que reniegan de sus promesas de invertir en información. Después de todo, los votantes quieren que sus escogencias tengan consecuencias, por lo tanto, ellos quieren ser capaces de predecir el comportamiento de los políticos a partir de sus plataformas de campaña, de su retórica o de su identidad. Los políticos pueden afirmar que circunstancias imprevistas han sido la razón para apartarse de sus mandatos. Pero tienen que dar explicaciones, lo que en primera instancia evidencia que saben que se espera de su parte el cumplimiento de los mandatos.

Si bien tales mecanismos referidos a la reputación pueden estimular a los mandatarios en cuanto a mantener sus promesas electorales, un rasgo sorprendente de las instituciones democráticas, destacado por Manin (1995), es que los políticos no están legalmente compelidos a atenerse a su plataforma electoral en ningún sistema democrático. En ninguna de las democracias existentes los representantes están sujetos a obedecer disposiciones obligatorias. Las demandas de los ciudadanos contra gobiernos que han traicionado promesas específicas formuladas durante sus campañas, han sido rechazadas por las Cortes en varios países, y muy recientemente en Polonia. En este sentido, ninguna constitución democrática a nivel nacional admite la revocación y, excepto para el caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, los términos electorales tienden a ser largos: en promedio, 3.7 años para los legisladores y 3,9 años para los presidentes (Cheibub y Przeworski, en prensa). Si bien las disposiciones para el "impeachment" y los procedimientos para el retiro de confianza son comunes, nunca han sido considerados para el caso de traición de las promesas preelectorales¹¹. Los referenda nacionales de cumplimiento obligatorio basados en la iniciativa ciudadana sólo se encuentran en Suiza y, en formas más restringidas, en Italia y Argentina. Por consiguiente, una vez que los ciudadanos han elegido a los representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para obligarlos a mantener sus promesas. Los electores sólo pueden sancionar las desviaciones del mandato después de que hayan experimentado sus efectos.

¿Por qué, entonces, no existen mecanismos institucionales para forzar a los ocupantes de cargos públicos a mantenerse fieles a sus plataformas electorales? Históricamente, el argumento principal ha sido que se debe permitir que los legisladores deliberen. La gente quiere que sus representantes aprendan los unos de los otros. Más aún, cuando la gente no está segura acerca de sus juicios, puede querer que los representantes consulten a expertos.

Otro argumento histórico ha sido que los votantes pueden no confiar en sus propios juicios. No sólo la gente puede tener temor de sus propias pasiones sino que, si son conscientemente ignorantes en una materia, deben saber que no saben. Presumiblemente, las elecciones establecen el calendario para cuando deben rendirse cuentas. Por lo tanto, los ciudadanos pueden querer dar al gobierno cierto margen para gobernar, y evaluar las acciones del gobierno en el momento de las elecciones. O'Flaherty argumenta que ésta es la razón para elegir políticos por lapsos fijos: de esta manera los ciudadanos pueden protegerse a sí mismos contra las preferencias que resultan inconsistentes con el tiempo, y así ejercer el control ex post.

Finalmente, las instituciones deben permitir las condiciones para el cambio. Ninguna plataforma electoral puede especificar de antemano lo que el gobierno debería hacer en cada situación de contingencia: los gobiernos deben tener cierta flexibilidad para manejarse en circunstancias cambiantes. Si los ciudadanos esperan que las circunstancias puedan cambiar y esperan que los gobiernos sean representativos, no querrán que éstos queden amarrados por sus mandatos¹².

Por consiguiente, existen buenas razones por las cuales las instituciones democráticas no cuentan con mecanismos que obliguen a los gobernantes a cumplir fielmente con el mandato pre-electoral. Los ciudadanos escogen políticas que representan sus intereses o candidatos que los representan como personas, pero quieren gobiernos con capacidad para gobernar. Como resultado, si bien serían preferibles los gobiernos que mantengan sus promesas, la democracia no cuenta con mecanismos institucionales que aseguren que las escogencias del electorado serán respetadas.

2.2. La concepción de la representación como responsabilidad ("*accountability*")

Aún cuando los ciudadanos no están en capacidad de controlar a los gobiernos obligándolos a seguir sus mandatos, podrían ser capaces de hacerlo si pudieran inducir a los gobernantes electos a aceptar que tendrán que dar cuenta de sus acciones pasadas. Los gobiernos son "responsables" si los votantes tienen oportunidad de discernir si están actuando en función de sus intereses y sancionarlos oportunamente, de modo que aquellos gobernantes electos que actúen de acuerdo con el interés de los ciudadanos puedan resultar reelectos y que quienes actúen en sentido contrario a dicho interés no lo sean. La responsabilidad - representación tiene lugar cuando: 1) los electores votan para mantener en su cargo al gobernante sólo cuando éste ha actuado en función de sus intereses, y 2) el gobernante electo implementa las políticas necesarias para ser reelecto.

Para comprender por qué surge el problema de la responsabilidad, debemos considerar nuevamente los objetivos de los políticos. Los políticos pueden no querer hacer nada que los ciudadanos bien informados no quisieran que hiciesen: pueden mostrar un espíritu público y consagrarse de lleno a la satisfacción del interés público. Pero también pueden querer algo diferente de lo que quieren los ciudadanos y que implique un costo para éstos, así como tener algunas metas que los ciudadanos no comparten, como la reelección o la obtención de ganancias privadas¹³. Algunos políticos pueden tener especial preocupación por avanzar en su carrera contra otros correligionarios, dentro del gobierno o del mismo partido. Algunos pueden buscar beneficios monetarios (Niskanen 1971). Algunos pueden buscar enriquecerse a expensas de los ciudadanos, ya sea durante su mandato o al término del mismo. Algunos pueden estar más preocupados por obtener el reconocimiento en el extranjero. En todos estos casos los políticos pretenden algo cuya consecución es lesiva para los ciudadanos. A falta de un término más apropiado y para mantener la terminología standard, haremos referencia a esta situación con la denominación de "rentas".

Para introducir otro término standard en este trabajo, existen diferentes formas mediante las cuales los políticos pueden "hacer trampa", es decir hacer cosas que los ciudadanos no quisieran que hiciesen. Ellos hacen trampa si gastan tiempo conspirando contra sus rivales. Hacen trampa si actúan para incrementar su propia riqueza. Hacen trampa si otorgan favores clientelistas a sus familiares y amigos. Pero la forma más importante en que pueden actuar contra los intereses de sus electores es escogiendo políticas que satisfacen sus propios intereses o los intereses de algunos grupos particulares con los cuales ellos se encuentran comprometidos.

El problema de los ciudadanos es entonces establecer un marco de transacciones para los políticos - entre obtener rentas y perder el cargo y no obtener rentas y permanecer en el cargo - que podría inducirlos a mantener la obtención de rentas en un nivel bajo, en una situación en la que, recordemos, mantener baja la obtención de rentas puede significar hacer lo que los electores quieren. El punto de vista standard acerca de cómo opera el mecanismo de responsabilidad se basa en el "voto retrospectivo". En esta perspectiva, los ciudadanos establecen determinados parámetros de desempeño para evaluar a los gobiernos, tales como "mis ingresos deben incrementarse al menos en un 4% durante el término del mandato", "las calles deben ser seguras" e inclusive "el equipo nacional debe clasificarse para la Copa del Mundo". Los electores votan contra el gobernante, a menos que satisfaga estos criterios. Por su parte, el gobernante, queriendo ser reelecto y anticipando la regla de decisión de los ciudadanos, hace todo lo que sea posible para satisfacer estos criterios.

Es de imaginar que las condiciones bajo las cuales los gobiernos toman decisiones pueden ser "buenas" o "malas". Los gobiernos deciden si implementar la política S que es mejor para los ciudadanos cuando las condiciones son buenas, o la política E que es mejor cuando las condiciones son malas. Supóngase que las rentas que los gobernantes obtienen cuando hacen todo lo que pueden en favor del público, consisten sólo en sus salarios y en los beneficios legalmente autorizados propios de su cargo, y supóngase que los gobernantes valoran la alternativa de ser reelectos. Para hacer este

análisis menos abstracto, examinemos un ejemplo numérico en el cual las rentas legalmente calificadas equivalen a

$r^* = 1 + \underline{e}$, donde \underline{e} es un número pequeño y el valor de ser reelecto es $V = 2$.

Aceptemos la siguiente estructura de pagos (El primer número de cada par representa las rentas del gobierno, pero los ciudadanos aprecian sólo su bienestar, que está dado por el segundo número)

		Gobierno	
		Implementa S	Implementa E
Condiciones	"Buenas"	1 + e, 5	3, 3
	"Malas"	3, 1	1 + e, 3

Supóngase ahora que el electorado sabe todo lo que necesita saber. Entonces, para inducir a los políticos a actuar lo mejor que puedan dadas las circunstancias, los votantes establecen su regla de reelección en estos términos: "Cuando las condiciones son buenas, votar por el gobernante si el resultado es por lo menos 5; cuando las condiciones son malas, votar por el gobernante si el resultado es por lo menos 3; si las cosas no son así, votar en contra". Un gobierno que confronta buenas condiciones sabe que escogiendo S obtendrá $r^* = 1 + \underline{e}$ y será seguramente reelecto, al tener $r^* + V > 3$, donde 3 es lo más que puede obtener escogiendo E y no siendo reelecto. A su vez, un gobierno que confronta malas condiciones sabe que escogiendo E obtendrá $r^* + V > 3$, que es lo que podría obtener implementando S. Por consiguiente, el gobierno actuará en forma representativa y los ciudadanos obtendrán lo más que pueden dadas las condiciones. La responsabilidad induce la representación (Key 1966). Como dice Fiorina (1981:11): "Dada la existencia de actores políticos que desean fervientemente mantener sus posiciones y que cuidadosamente anticipan la reacción del público a sus actuaciones como un medio para lograr ese fin, un electorado que vota retrospectivamente intensificará la responsabilidad electoral, pero en un sentido ex post y no ex ante".

Los modelos de responsabilidad relativos a las elecciones asumen típicamente que mientras que los votantes no conocen lo que deberían saber para evaluar a los gobiernos, los gobernantes saben lo que tienen que hacer para ser reelectos. El artificio implícito sobre el cual se sustentan estos modelos es que los electores proponen un contrato al gobierno: "si usted nos da por lo menos esto, votaremos por Ud.; de otro modo no lo haremos". Sin embargo, los electores no proponen contratos. Es de hacer notar que sí podrían hacerlo, podrían no sólo emitir el voto, sino elaborar una lista con las condiciones para la reelección del mandatario. Pero no lo hacen, y no lo hacen porque quieren que los gobiernos hagan todo lo que puedan por ellos, y no sólo que satisfagan sus demandas mínimas. A este respecto Manin (1995) señala que los votantes pueden decidir si reelegir o no al gobernante sobre cualquier base que quieran, incluyendo la clasificación para la Copa del Mundo, y además pueden cambiar de opinión entre el comienzo y el término de un mandato. Al menos por esta vía los electores son soberanos.

Sin embargo, aún siendo soberanos, los votantes a menudo no conocen cuáles son las condiciones. Los políticos conocen estas condiciones, pero los electores pueden no estar en capacidad de apreciarlas en absoluto o sólo podrían capacitarse para hacerlo mediante determinados costos. Estas condiciones pueden incluir la posición de gobiernos extranjeros para la negociación o de instituciones financieras internacionales - algo que los ciudadanos no pueden apreciar - o el nivel de demanda de las exportaciones nacionales por parte de los principales compradores - algo que los ciudadanos sólo podrían apreciar si se convierten en economistas. Por lo tanto, los electores se encuentran ante un

dilema. Si ellos establecen en 5 el standard que el gobernante debe satisfacer y las condiciones se tornan malas, el gobernante no podrá ser reelecto independientemente de lo que haga y procurará obtener mayores rentas. A su vez, si los votantes fijan el standard en 3, el gobernante estará en capacidad de obtener mayores beneficios dado que las condiciones son buenas y ser reelecto a pesar de darles a los electores menos de los que tendría que darles. No importa lo que decidan hacer los electores, algunas veces los políticos eludirán el control.

Un aspecto de esta situación de información incompleta merece especial atención. Es de hacer notar la miopía de los electores que protagonizaron las páginas previas: sólo estaban preocupados con el cambio en sus condiciones de vida durante el período de gobierno en cuestión. Pero si los votantes se muestran plenamente conscientes, también deberían preocuparse, al término del período, de los valores existentes en ese momento y de su bienestar para el futuro: el legado que el gobernante deje para el futuro. Si la economía crece porque se cortaron todos los árboles del país, los votantes podrán disponer de champagne durante todo el período, pero no habrán quedado más árboles para cortar. Por el contrario, si la economía declinó porque se implementaron reformas estructurales, los electores habrán sufrido restricciones económicas, pero habrán mejorado las condiciones de sus vidas para el futuro. Lo que todos los votantes aprecian es el cambio en su bienestar durante el término del mandato, y tienen que hacer inferencias acerca del futuro, sobre esta base. Digamos que los votantes aprecian que su bienestar cotidiano declina: ¿deberían por ello inferir que el gobierno está invirtiendo para el futuro o persiguiendo ciertas quimeras (neo-liberales) por su propia cuenta, o sencillamente está robando en forma oculta?. Siguiendo a Stokes, es de señalar que los electores pueden adoptar una de las siguientes posturas:

- 1) Pueden extrapolar la experiencia presente hacia el futuro. Esta es la postura "normal", en la medida en que esto es lo que normalmente presuponen los modelos de votación retrospectiva.
- 2) Pueden asumir una postura "intertemporal" (Przeworski 1996b), esperando que ya pasadas las cosas peores, auguran lo mejor para el futuro.
- 3) Pueden asumir una postura "exonerante", atribuyendo la declinación de su bienestar a las malas condiciones, más que a cualquier cosa que haya hecho el gobierno.

Es difícil decir qué sería lo más racional que el pueblo pudiera hacer en estas circunstancias. Trabajos empíricos (Przeworski 1996b, Stokes 1996b) parecen sugerir que el pueblo se podría inclinar a exonerar a los gobiernos por la inflación y tratar los incrementos de salarios intertemporalmente, como previsión de la inflación, pero mostraría una actitud aversiva hacia el riesgo en el caso del desempleo y se volvería en contra del gobierno que lo generase. Pero hay poco en lo que el pueblo pueda sustentar sus apreciaciones.

En suma, la responsabilidad no es suficiente para inducir la representación cuando los electores tienen una información incompleta.

2.3. Matando dos pájaros de un tiro

En un modelo puro de responsabilidad, los votantes utilizan el voto sólo con un propósito, que es el de sancionar al gobernante, y toda la información disponible para los electores está dada por el desempeño del gobernante. En un modelo puro de mandato, los electores comparan las promesas que hacen los candidatos para el futuro, y utilizan el voto sólo para escoger el mejor candidato. En el modelo de Downs (1957; y también Fiorina 1981), los electores utilizan la información sobre el desempeño anterior del gobernante y también de los demás postulantes, si esta información está disponible, pero la situación se acerca a un modelo de mandato en el sentido de que los votantes utilizan la información sobre el pasado sólo para escoger un mejor gobierno para el futuro. En efecto, Sniderman, Glaser y Griffin (1990) afirman que la votación exclusivamente retrospectiva sería irracional: la gente racional mira hacia adelante. Sin embargo esto no es correcto: si los votantes pueden utilizar creíblemente su voto sólo para sancionar al gobernante, esgrimir el voto como amenaza

constituye una forma perfectamente racional para inducir a los gobiernos a actuar correctamente en el futuro.

Por todo lo que se conoce, los votantes no meditan acerca de utilizar el instrumento que poseen, el voto, para escoger un mejor gobernante o para estructurar incentivos para quienes ocupan los cargos de responsabilidad. Fearon (en prensa), expone relatos persuasivos respecto a que los votantes quieren escoger buenas políticas y buenos políticos. En efecto, votar "para que se mantengan los honestos" parece también estar profundamente arraigado en el repertorio de la cultura democrática. Persiste el hecho de que los votantes sólo tienen un instrumento para alcanzar dos metas: escoger las mejores políticas y los mejores políticos, e inducirlos para que se comporten correctamente durante el ejercicio de su cargo. El problema está en saber qué sucede cuando los electores tratan de usar el voto para ambos propósitos.

Supongamos que, opinando que los políticos no son todos iguales, los votantes se muestran motivados ante la perspectiva de escoger los mejores gobernantes. Los votantes pueden creer que el candidato de la oposición es más competente, que tiene una mejor comprensión de las relaciones entre las políticas y sus resultados, o que es más honesto, estando dispuesto a aceptar menores beneficios, en caso de acceder al cargo público. Se lleva a cabo la elección, se instala un gobernante electo, tanto el gobernante como el electorado aprecian las condiciones objetivas, los electores aplican sus reglas de votación, los gobernantes optan por sus beneficios, y los electores votan nuevamente. Habiendo observado lo sucedido durante este término, los electores votan por un candidato opositor, por la probabilidad de que éste sea mejor que el gobernante (en el sentido de que habrá de generar mayor bienestar en las mismas condiciones). Anticipando con ciertas probabilidades que los electores votarán por el opositor, el ocupante del cargo optará por elevar su nivel de rentas. Por consiguiente, las rentas que serían necesarias para inducir al gobernante a buscar la reelección cuando los electores utilizan el voto como un mecanismo de selección, son más elevadas que en el caso en que los votantes sólo están preocupados por los incentivos para el gobernante. Prospectivamente, la utilización del voto para escoger un mejor gobierno es costosa para los electores en términos del control sobre el gobernante (ver Fearon, en prensa).

Se nota de inmediato que puede surgir la siguiente pesadilla (Ferejohn 1986; Banks y Sundaram 1993): si los electores siempre piensan que el candidato de la oposición es mejor, entonces el gobernante puede que nunca sea reelecto, y siempre escogerá obtener beneficios elevados. A su vez, si los gobernantes obtienen altas rentas, los electores nunca volverán a votar por ellos. El gobernante sabrá que los votantes siempre habrán de ser atraídos por las promesas del candidato opositor y siempre tratará de extraer los máximos beneficios, lo que significa que si los electores creen que los políticos no son todos iguales, estarán seguros de que los opositores serán mejores para ellos, y así sucesivamente. En esta situación el control por parte de los electores se quiebra por completo.¹⁴

Sin embargo, si bien los electores pueden ser crédulos, no han de ser tan ingenuos. El desempeño del gobernante es informativo. Como descubrió Bartels (1988), al menos en los Estados Unidos, el desempeño anterior de un presidente es un buen predictor de su desempeño futuro (y no del candidato opositor). Entonces, los votantes que utilizan su voto prospectivamente tienen buenas razones para confiar en la información retrospectiva. Harrington (1993b) muestra que cuanto más dudosos estén los electores respecto del efecto de las políticas sobre los resultados, más confiarán en la información proveniente del desempeño anterior. Los votantes pueden apreciar el desempeño pasado del gobernante y luego decidir sobre la probabilidad de que el candidato de la oposición sea mejor. De todos modos, en la medida en que existen probabilidades ciertas de que un opositor haría mejor el trabajo, los votantes deberán pagar un precio por querer elegir un gobierno mejor, aún cuando utilicen la información retrospectiva para tomar esta decisión.

Madison (Federalist, No. 57) pensó que "El propósito de toda constitución política es, o debería ser ante todo, promover para gobernantes, a aquellos hombres que posean la mayor capacidad para

discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las precauciones más efectivas para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública". La utilización del voto para ambos propósitos - para tener los mejores gobernantes y para que se mantengan virtuosos - no es irracional: mientras los votantes pierden cierto control sobre el gobernante, a cambio de ello eligen un mejor gobierno. Así, el sistema que Madison y sus colegas diseñaron hace posible alcanzar una de las metas a expensas de la otra.

2.4. Instituciones, elecciones y representación

Todas las democracias no son iguales, y es posible que algunos sistemas democráticos promuevan la representación mejor que otros. Si bien se poseen escasos conocimientos sistemáticos acerca de los efectos de determinadas disposiciones institucionales sobre el control de los electores sobre los políticos, he aquí algunos factores institucionales merecedores de atención:

1) Los electores deben ser capaces de asignar claramente la responsabilidad por el desempeño gubernamental. Su capacidad para hacer esto se ve limitada cuando el gobierno es una coalición. Asimismo se ve limitada cuando la Presidencia y el Congreso están controlados por diferentes partidos. Hace falta una teoría elaborada sobre el gobierno para discernir quién es responsable de qué cosas en estas condiciones (al respecto ver Anderson 1995).

Hamilton (1992:56) argumentaba en el *Federalist* No. 70 que la responsabilidad se oscurece con la pluralidad, vale decir con un gabinete ejecutivo: "Pero una de las objeciones de mayor peso a la pluralidad en el ejecutivo ... es que tiende a ocultar las faltas y a destruir la responsabilidad ... Las circunstancias que pueden haber conducido al fracaso o al infortunio nacional son a veces tan complicadas, y obedecen a numerosos actores que tienen diferentes grados y clases de actividad, que aún cuando podamos ver claramente que en la totalidad ha existido un manejo equivocado, podría ser imposible pronunciarse acerca de quién verdaderamente debe hacerse responsable por el daño en que se ha incurrido". Pero una ambigüedad similar aparece en los sistemas presidenciales. Bagehof (1992:67) expresó este punto de vista en forma contundente: "Dos hombres inteligentes nunca se muestran totalmente de acuerdo en torno a un presupuesto ... Con toda seguridad habrán de disputar y con toda seguridad el resultado no será satisfactorio para ninguno de ellos. Y cuando los impuestos no se recaudan como se esperaba, ¿quién es responsable? Muy probablemente el Secretario del Tesoro no pudo convencer al Presidente - muy probablemente el Presidente no pudo convencer a su Comité - y muy probablemente el Comité no pudo convencer a la Asamblea. ¿A quién, entonces, puede sancionarse - a quién recusar - cuando los impuestos son insuficientes?"

Los hallazgos empíricos concernientes a la claridad de la responsabilidad, la mayor parte de ellos debidos a Powell y sus colaboradores, son confusos. La mayoría de las instituciones consideradas incrementan la distancia entre la posición ideal del votante medio y la del gobierno (Huber y Powell 199x), pero incrementan lo que Powell (1990) mide como la "claridad de la responsabilidad", lo que a su vez, hace que el voto para los gobernantes sea más sensible al desempeño económico (Powell y Whitten 1993). Así, parece que las instituciones mayoritarias generan gobiernos que se ubican más lejos de los electores en el ámbito de las políticas, pero más responsables. La relación entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas concretas - no estudiada por Powell - sigue por lo tanto indeterminada.

2) Los electores deben tener la capacidad de votar para sacar del cargo a los partidos responsables de un mal desempeño y los partidos que ellos escojan deben ser capaces de acceder al gobierno. Estos pueden parecer rasgos universales de la democracia, pero bajo ciertos sistemas electorales son casi imposibles, prueba de ello es la continua posesión de cargos por parte de los demócrata-cristianos en Italia, o del LDP en Japón, o la débil conexión entre las cifras de votación y los resultados electorales en Bolivia. Como dice Pasquino (1994:25) respecto a Italia, los partidos de gobierno parecen expropiar

a los electores su influencia política haciendo y deshaciendo gobiernos a todos los niveles con muy poco respeto por los resultados electorales".

3) Los políticos deben tener incentivos para querer ser reelectos. Esta condición se torna problemática cuando existen limitaciones para la reelegibilidad, francamente ubicuas en los sistemas presidenciales (Cheibub y Przeworski, en prensa), y cuando los partidos políticos no son organizaciones burocráticas permanentes, que ofrecen a sus militantes perspectivas de carrera (Zielinski 1997). Paldam (1991) observó que los coeficientes de la función que vincula la probabilidad de reelección con los resultados económicos son más altos y sus estimaciones son más precisas cuando el sistema de partidos es estable.

4) La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a los ciudadanos. En efecto, toda comprensión razonable de la representación debe incluir a la oposición. Los ciudadanos tienen dos agentes, no sólo uno: los mandatarios que gobiernan y la oposición que quiere convertirse en gobierno. La oposición es un agente de los ciudadanos desde que quiere acceder a los puestos de gobierno y para conseguirlo debe también prever los juicios retrospectivos que los electores harán acerca de los gobernantes en ocasión de la próxima elección. Con miras a anticipar esos juicios, la oposición tiene incentivos para monitorear al gobierno y para informar (confiablemente o no) a los votantes sobre el desempeño de los gobernantes.

No obstante, la existencia de una oposición que quiera y pueda monitorear el desempeño del gobierno no debería tomarse como un hecho. La oposición puede estar en confabulación con el gobierno ¹⁵ o puede estar tan dividida que gasta la mayor parte de sus esfuerzos en luchas internas más que con los gobernantes. La oposición puede no avizorar ninguna posibilidad de triunfar y hacer otra cosa en vez de monitorear al gobierno (ver Pasquino 1994 con relación al PCI). Y puede o no tener recursos para actuar de una u otra manera: entre los 20 países de Powell, sólo nueve proveen recursos para la oposición en los comités legislativos. Sin embargo, a la inversa, una oposición que siempre está en oposición no tiene más credibilidad que el gobierno ante los votantes. Si cada vez que el gobierno dice algo la oposición clama que es falso, los electores no se encuentran tampoco mejor informados. Por lo tanto, la oposición juega un rol en cuanto a informar a los votantes sólo cuando no se confabula con el gobierno y no lo contradice siempre.

5) Los medios, cuyo rol es enfatizado por Arnold (1993) tienen entonces un papel particular que jugar. A menos que ellos tengan claros intereses partidistas, tienen más credibilidad que el gobierno y que la oposición.

6) Finalmente, pero tal vez lo más importante, los votantes deben tener algunos instrumentos institucionales para recompensar y para castigar a los gobiernos por los resultados que ellos generan en distintos campos. Las elecciones son inherentemente un instrumento burdo de control: los votantes sólo tienen una decisión que tomar en relación con todo el paquete de políticas gubernamentales. Supóngase que un gobierno durante el término de su mandato tiene que tomar 10 decisiones, el mandatario toma todas las decisiones en contra del interés de la mayoría, y el candidato de la oposición ofrece tomar una decisión correcta. Entonces los ciudadanos elegirán un gobernante que tomará nueve decisiones erróneas. Obviamente, está el problema de saber por qué otro candidato opositor no podría prometer tomar dos decisiones correctas, y así hasta las diez que hacen falta. Una respuesta a esto son las barreras para entrar: la política partidista es una de las industrias más protegidas en los Estados Unidos. Pero si no hubiera barreras para entrar, entonces los partidos tendrían un incentivo para prometer formalmente tomar las 10 decisiones correctas, no tomar ninguna correcta y abandonar el gobierno. Si la entrada al sistema electoral implica costos fijos, la competencia es limitada; si la entrada es libre, entonces los partidos no sufren cuando pierden. Así, es posible encontrar sistemas de partidos altamente consolidados, tal como en los Estados Unidos, o sistemas absolutamente efímeros como en Ecuador, donde se forma un nuevo sistema de partidos para cada elección ¹⁶. En todos los casos, el control es limitado.

3. Estructura de gobierno y representación

Las elecciones no son el único mecanismo democrático que puede inducir al gobierno a actuar en una forma representativa. Para usar el lenguaje de O'Donnell (1991), mientras que las elecciones son un mecanismo "vertical" de responsabilidad, se supone que las instituciones democráticas ofrecen también "mecanismos horizontales": los poderes separados del gobierno no sólo responden y rinden cuentas ante los ciudadanos, sino también uno ante el otro. En efecto, no todos los órganos del gobierno son electos en las democracias: los ocupantes de los puestos legislativos y ejecutivos son electos directa o indirectamente, pero los jueces y los burócratas casi nunca lo son.

Los poderes que conforman el gobierno no se encuentran meramente separados. Ellos se controlan y se equilibran recíprocamente (Manin, 1994). El principio de la separación de poderes y el principio de control y equilibrio no son idénticos. Es sólo este último el que establece un mecanismo de mutua "responsabilidad horizontal" entre las ramas del gobierno. La mera separación de las tres funciones de gobierno y la asignación de cada una de ellas a una rama distinta no son suficientes para crear las condiciones para la existencia de un sistema de mutua responsabilidad entre ellas. Las funciones ejecutiva y judicial se encuentran subordinadas a la función legislativa, por lo que las dos primeras se supone que transmiten y aplican las decisiones de la legislatura. Sus funciones no las autorizan a someter a la legislatura a su control. Bajo un sistema de mera separación de poderes, la legislatura está en una posición de controlador no controlado. Sólo si se le asegura a la rama ejecutiva cierta participación parcial en la función legislativa (a través del derecho de veto), puede controlarse la legislatura. De manera similar, la rama judicial puede limitar el poder de la legislatura sólo si se le garantiza el derecho de revisar la legislación, y por ende participar parcialmente en la función legislativa.

Desafortunadamente, se sabe muy poco acerca del efecto de la estructura de gobierno sobre la representación. Sólo para mostrar lo que está en juego, se reseñan sumariamente cuatro ejemplos de análisis, cada uno de los cuales trata un aspecto diferente de la estructura de gobierno: 1) la separación de poderes entre el ejecutivo y la legislatura; 2) la relación entre políticos, burócratas y ciudadanos; 3) los bancos centrales independientes; y 4) la descentralización.

3.1. Separación de poderes

La importancia potencial de la separación de poderes en la generación de la representación es destacada por Persson, Roland y Tabelini (1996), quienes muestran que si la separación de poderes se organiza de determinada manera, el gobierno en su totalidad se verá inducido a revelar a los ciudadanos las verdaderas condiciones en las que opera, y que esta información, a su vez, capacitará a los ciudadanos para fortalecer la representación a través de la votación retrospectiva. La idea básica es la siguiente: supóngase, como anteriormente, que el elector no aprecia si las condiciones son buenas o malas, pero tanto el ejecutivo como el legislativo sí lo hacen. El proceso presupuestario está organizado de forma tal que: 1) la legislatura anuncia a los votantes cuáles son las condiciones; 2) el ejecutivo plantea una propuesta presupuestaria a la legislatura; 3) la legislatura vota aumentar o disminuir el presupuesto, sin enmiendas. Al término del diseño institucional: 1) la legislatura no querrá que el ejecutivo, sobre la base de su poder de formular propuestas, tome ventajas apropiándose de rentas excesivas, e informará a los votantes en forma confiable acerca de las condiciones vigentes; 2) al confrontar a electores bien informados y queriendo ser reelecto, el ejecutivo ofrecerá un presupuesto que no permita excesivos beneficios; 3) la legislatura, queriendo ser reelecta, aprobará este presupuesto; y 4) los electores reelegirán tanto al ejecutivo como a la legislatura. En consecuencia, aún si los votantes no están plenamente informados, la separación de poderes y la competencia entre ellos induce al gobierno a brindar una información confiable y a comportarse en forma representativa.

Este cuadro es ciertamente demasiado optimista e implica que, contrariamente a los hechos, las legislaturas y los ejecutivos siempre han de ser reelectos, tal vez porque ignora el rol potencial de los

partidos políticos en cuanto a promover arreglos entre las ramas del gobierno. No obstante, este modelo demuestra la importancia del diseño institucional. Las democracias no son todas iguales, y los rasgos particulares de su sistema institucional pueden tener profundas consecuencias sobre el desempeño de los gobiernos.

3.2. Supervisión de la burocracia

El segundo aspecto de la estructura del gobierno que afecta la representación es la relación entre los políticos electos y los burócratas designados. Es de hacer notar que cuando se establecieron por primera vez las instituciones representativas que conocemos, prácticamente no había burocracias identificables. Y, como un legado, las instituciones democráticas no cuentan con mecanismos que permitirían que los ciudadanos sancionasen directamente las acciones legales de los burócratas. Tal como sugieren Dunn y Uhr (1993:2) no parece que tengamos claro cómo pensar acerca de las relaciones agente - principal involucradas en el control de los burócratas: "no está claro de ninguna manera qué lugar se supone que deben ocupar los funcionarios ejecutivos como representantes del pueblo. ¿Son ellos agentes del gobierno o del pueblo? En el primer caso ¿son ellos responsables ante el ejecutivo que los emplea o ante la legislatura que los financia?" El hecho es que mientras que se supone que la burocracia debe servir a los ciudadanos, es responsable en su mayor parte ante los políticos (o ante otros cuerpos designados por políticos, tales como las Cortes o las agencias de supervisión administrativa).

Dado este marco institucional, el control de los ciudadanos sobre la burocracia sólo puede ser indirecto. Los ciudadanos pueden, a lo más, considerar la actuación de la burocracia cuando sancionan el comportamiento de los políticos electos. Sin embargo, los políticos no tienen información suficiente para controlar efectivamente las agencias públicas. Las burocracias públicas se diferencian de las empresas privadas. Una empresa privada tiene propietarios y una burocracia. Suministra productos al público, que compra o no los bienes y servicios ofrecidos por la empresa a un precio determinado. Al dar a conocer su demanda por el producto de una firma, el público sanciona a esta firma: genera beneficios o pérdidas para los propietarios. Así, los propietarios obtienen información gratuita del público acerca del desempeño de la empresa. Los propietarios leen la "línea de base", tal vez establecen comparaciones con el desempeño de otras empresas similares, y recompensan o sancionan a la burocracia. En contraste con esto, una agencia pública no tiene una única "línea de base" y a menudo tampoco tiene parámetros de comparación, lo que significa que los políticos encuentran dificultades para evaluar las agencias públicas y para sancionar su desempeño (ver Przeworski 1996a para más detalles).

Por consiguiente, una forma de promover el control público es a través de instituciones que informarían a los representantes electos acerca de las experiencias de los ciudadanos con las agencias públicas. Precisamente porque la burocracia pública suministra servicios a los ciudadanos, son éstos quienes están mejor informados acerca de su desempeño. Los políticos pueden entonces confiar en la información provista por las partes interesadas: esto es, en la terminología de McCubbins y Schwartz (1984) la supervisión de la "alarma de incendio". Esta forma de supervisión tiene dos ventajas: 1) permite que el principal obtenga información a un costo más bajo que por medio de una supervisión de "patrulla policial"¹⁷; y 2) suministra una mejor información, en particular acerca de las irregularidades más notorias de parte de los agentes. Aún cuando la autoridad legal repose en los políticos electos, la supervisión de alarma de incendio es un mecanismo de responsabilidad de la burocracia ante los ciudadanos¹⁸.

La supervisión de alarma de fuego comprende mecanismos institucionales que facilitarían el control de la burocracia por parte de los ciudadanos y la transmisión de información a los políticos, quienes tendrían entonces que sancionar las irregularidades. Sin embargo, el control público sobre las burocracias no puede quedar reducido a la información a los representantes electos, porque los

políticos pueden o no querer controlar las burocracias. Moe (1990) argumenta, por ejemplo, que cuando los gobernantes esperan quedar en el puesto, quieren controlar la burocracia, de modo de poder así utilizarla para sus propios fines, pero cuanto los gobernantes temen perder el puesto, ellos pretenden que la burocracia se vuelva autónoma respecto del control político, de modo que sus sucesores no la utilicen para obtener ventajas partidistas. Independientemente de que este argumento sea o no válido, el punto en general es que, en la medida en que la responsabilidad electoral es imperfecta, los políticos pueden preferir una burocracia que les sirva a ellos o a sus clientes electorales más que al interés público.

Para asegurar que la burocracia funciona en beneficio del interés público, los ciudadanos pueden necesitar, por lo tanto, mecanismos de control sobre las agencias públicas. Tal como argumenta Haggard (1995:41-42): "El último control sobre el gobierno debe realizarse a través de formas institucionalizadas de participación. Estas pueden ser "corporativas", tales como la estructuración de la participación de ONGs en áreas en las cuales tengan experticia, o "legislativas", tales como la adopción de formas de gobierno local en las cuales se maximiza la participación del ciudadano. Sin embargo, está lejos de quedar claro si estas formas de participación, o cuáles de ellas, pudieran ser efectivas. Los arreglos participativos son vulnerables a la apropiación por parte de los intereses que se supone deben controlar. Los arreglos corporativos suscitan un especial interés de los miembros de las corporaciones. Los cuerpos electos son vulnerables a la apropiación por parte de los partidos políticos. En consecuencia, si bien la necesidad de un control público más directo y más amplio sobre la burocracia es evidente, no se vislumbran soluciones preestablecidas para este problema.

3.3. Agencias independientes

Las agencias públicas consideradas anteriormente son independientes del control directo de los ciudadanos en tanto votantes, pero están subordinadas a los políticos, que a su vez están sujetos a elecciones periódicas. Por lo tanto, los electores pueden al menos indirectamente inducir a las burocracias públicas a actuar en pro de sus intereses, mediante la amenaza a los políticos de no reelegirlos a menos que las burocracias actúen de manera representativa. Para escoger un ejemplo extremo, los generales son responsables de la conducción de una guerra, pero son los políticos quienes deciden si se va a la guerra y el comandante en jefe es un político que decide nombrarlos o destituirlos. Sólo recientemente se ha visto la emergencia de agencias públicas que son independientes de los políticos electos, sobre todo los bancos centrales, pero también cortes constitucionales¹⁹ o agencias regulatorias semi-independientes. A estas agencias les ha sido asignada la potestad de perseguir algunos objetivos específicos, como pueden ser la estabilidad monetaria o la conformidad de la legislación ordinaria con la Constitución. El personal es designado por los políticos electos. Pero se supone que estas agencias se habrán de comportar independientemente de las políticas seguidas por los políticos electos y su personal no puede ser destituido por razones políticas²⁰.

Para focalizar exclusivamente el tema en los bancos centrales, es de hacer notar que la justificación habitual de su independencia alude a que las políticas monetarias implantadas por los gobiernos probablemente sean inconsistentes en el tiempo, motivadas o no por sus propios intereses electorales. Así, prosigue la argumentación, las políticas monetarias debieran ser elaboradas independientemente de otras políticas: por consiguiente, por un cuerpo independiente del gobierno. Pero entonces la interrogante que se plantea respecto a estas agencias es qué las haría actuar en beneficio del interés del público, en lugar de hacerlo en su propio beneficio o en el de algunos intereses particulares. ¿Qué garantiza que las agencias que son independientes del público actúen en función del interés público?

No es una cuestión sencilla, dado que la respuesta depende en parte de la teoría económica en la que se crea. Si existiera una única política óptima en un campo particular - digamos que la oferta de dinero debería incrementarse al ritmo de crecimiento del producto, o que los monopolios naturales

debieran alcanzar las tasas de beneficios competitivas - entonces el único problema sería el de la implementación de las normas correspondientes. El asunto se plantearía entonces en términos de "reglas versus discrecionalidad", donde el interés público está dado únicamente por el establecimiento de normas óptimas. Pero si no existe una única regla - digamos que el público tiene preferencia en relación con la tasa óptima de inflación - entonces ya el problema no sólo es la regla versus la discrecionalidad, sino de la discrecionalidad de las agencias públicas versus la discrecionalidad de las agencias electas. Y, tal como observara Minford (1995), nada garantiza que las agencias independientes implementarán las políticas preferidas por los ciudadanos. Los directores del banco central pueden perseguir objetivos políticos que cuentan con la preferencia de los ciudadanos, pero también pueden tener objetivos que difieren de los del público, y los ciudadanos no tienen instrumentos para inducir a los bancos centrales para actuar de acuerdo con sus intereses.

En consecuencia, una forma alternativa de diseñar los bancos centrales, y por extensión otras agencias autónomas, sería hacerlos independientes de las demás ramas del gobierno, pero directamente dependientes del público, mediante la elección. En efecto, Minford comparó la satisfacción de los ciudadanos en relación con bancos centrales dependientes del gobierno electo, bancos centrales independientes del gobierno y del público, y bancos centrales independientes del gobierno pero electos. Y, al menos en el marco de sus conclusiones, el último diseño es el que mejor sirve a los intereses del público.

3.4. Descentralización

Se trata de un tópico complejo y controversial. Los argumentos en favor de la descentralización típicamente se apoyan en la observación de que el suministro local de los servicios públicos incrementa la responsabilidad del gobierno al ubicarlo en la proximidad de la gente a la que sirve. Los argumentos en contra de la descentralización consideran que limita la capacidad del gobierno para reducir las disparidades regionales en cuanto a los ingresos, que requiere de una mayor capacidad administrativa, y que puede inducir restricciones presupuestarias que se manifiestan en que las jurisdicciones menos eficientes recibirán mayores subsidios del gobierno central ²¹. Además, como observa Prud'homme (1995:204): "la descentralización de impuestos y de gastos opera en contra de la descentralización de actividades, y es probable que conduzca a la concentración del crecimiento en una pocas localidades urbanas".

Seabright (1996) examinó sistemáticamente las consecuencias de la asignación de poderes entre los gobiernos nacional, regional y local, asumiendo que cada uno de ellos es electo y que los electores están imperfectamente informados acerca de las acciones de los gobiernos en cada nivel. Todo lo que pudo concluir fue que la descentralización implica una negociación entre la coordinación de las políticas, que se logra mejor asignando poderes a los niveles más altos, mientras que la responsabilidad es ejercida mejor en los niveles inferiores. La descentralización incrementa la responsabilidad aún si todas las localidades tienen las mismas preferencias; no es un asunto de adecuación de las políticas a las condiciones y preferencias locales. Sin embargo, dado que las políticas adoptadas por una localidad tienen efectos sobre otras localidades, la responsabilidad local puede reducir el bienestar general. Por consiguiente, la descentralización sigue siendo controversial por buenas razones: si la negociación entre la responsabilidad local y las externalidades inter-locales es beneficiosa depende de condiciones específicas.

Conclusiones

El tono de esta discusión ha sido de escepticismo, dado que nada en ella es concluyente. Tanto a través del mecanismo del mandato como de la responsabilidad, las elecciones probablemente a menudo inducen a los políticos a actuar en beneficio del interés público. Si las elecciones inducen la representación, ello parece depender de qué saben los electores, de cómo usan su voto y de los arreglos

institucionales. El efecto de las estructuras de gobierno sobre el comportamiento de los funcionarios públicos es aún menos claro: todo lo que tenemos son análisis fragmentarios del impacto de arreglos institucionales particulares. Sin embargo, hay algunas cosas que hemos aprendido.

Tal vez lo primero sea la importancia de la información. La principal dificultad, tanto en lo que respecta a informar a los gobiernos sobre lo que queremos que hagan, como a juzgar lo que hicieron, radica en que nosotros, ciudadanos, no conocemos lo suficiente. Verdaderamente, nunca podremos conocer lo que conoce el gobierno, ni tampoco lo queremos. Después de todo, el gobierno es parte de la división del trabajo, y aún si fuésemos a elegir a nuestros gobernantes al azar, no sobre la base del conocimiento privilegiado que ya poseen, inevitablemente ellos adquirirían lo que los economistas denominan "habilidades específicas de la firma". Ciertamente, queremos que ellos desarrollen esas habilidades. Nosotros no sabemos lo suficiente, y la razón de esto no es volitiva, sino estructural. Los ciudadanos pueden estar más o menos bien educados, los medios pueden ser más o menos agresivos en escudriñar la información, los electores pueden estar más o menos atentos. Pero el problema de la información es más profundo.

La peculiaridad de la relación principal - agente que se establece en la relación de la representación política es que nuestros agentes son nuestros gobernantes: los designamos como agentes de modo que puedan decirnos qué hacer, e inclusive les damos la autoridad para ejercer coerción sobre nosotros. Y las normas que nuestros agentes nos imponen incluyen el acceso a la información: para utilizar sólo un ejemplo, el gobierno británico bloqueó el acceso a los tejidos extraídos de las vacas afectadas de encefalopatía espongiforme bovina (enfermedad de la "vaca loca") a los investigadores independientes.

Así, para evocar a Kant: "Todas las acciones que afectan los derechos de otros seres humanos son erróneas si su máxima no es compatible con el hecho de que se hagan públicas". Bobbio (de quien ha sido tomado este trozo, 1989:84) agrega el comentario de que "la significación de un precepto no susceptible de ser hecho público puede ser entendida como que se trata de un precepto que, si llega a ser del conocimiento del público, podría levantar una reacción pública de tal naturaleza que no podría ser puesto en acción". Nosotros no quisiéramos que los gobiernos emprendiesen acciones que no debían haber emprendido, si hubiésemos sabido por qué habrían de hacerlo. Pero esto significa que nosotros tenemos que conocer lo que hacen los gobiernos y por qué lo hacen, independientemente de lo que ellos quieren que nosotros sepamos. Nuestra autorización para gobernar no incluye la autoridad para ocultarnos información. Para promover la representación, la democracia requiere un "régimen de libre información" (Dunn, en prensa).

Por consiguiente, aún si las elecciones dan a los gobiernos una amplia autorización para mandar, esta autorización no debería extenderse a la función de informarnos. Nuestra información no debe depender de lo que los gobiernos quieren que sepamos. Las implicaciones institucionales son obvias: necesitamos comisiones electorales independientes, oficinas contables independientes, agencias estadísticas independientes. Necesitamos "agencias de responsabilidad" independientes de otras ramas del gobierno, y sujetas directamente al control popular, quizás a través de elecciones.

Estas consideraciones institucionales nos acercan a la segunda lección: la importancia de la estructura institucional del gobierno. Este es un tópico respecto del cual hemos hecho escasos avances. Una de las implicaciones de la ineficacia de las elecciones como mecanismo de control sobre los gobiernos es que nosotros podemos querer estar en capacidad de controlarlos, independientemente de sus acciones en diferentes campos, por ejemplo elegir los directivos de un banco central independiente (Minford, 1995). Tal vez no votemos lo suficiente o no votemos sobre suficientes tópicos. Porque, como Bobbio hizo notar alguna vez: "para emitir un juicio en la actualidad sobre el desarrollo de la democracia en un país determinado, la pregunta que debe ser formulada no es '¿quién vota?' sino '¿acerca de qué problemas puede uno votar?'". Por lo tanto, aparte de multiplicar el número de agencias directamente electas, la cuestión central es cómo diseñar la estructura gubernamental de tal

manera que sus varias ramas pudieran controlarse unas a otras para hacer que el gobierno como un todo actúe en beneficio del interés del público.

Por lo tanto, el último rompecabezas concierne al carácter endógeno de la reforma del Estado. ¿Por qué querrían los políticos que mandan, voluntariamente sujetarse a sí mismos a un mayor escrutinio y control público? ¿No harían ellos todo lo posible por evitarlo? Yo pienso que la mayor parte del tiempo ellos tratan de evitar esta eventualidad. El hecho es que durante los últimos doscientos años se ha pensado poco acerca del diseño institucional de la democracia. Desde la gran explosión del pensamiento institucional, cuando las actuales instituciones democráticas fueron inventadas - y sí fueron inventadas - casi no ha habido creatividad institucional. Excepción hecha de las nunca implementadas disposiciones de la cogestión para los trabajadores en la Constitución de Weimar, el descubrimiento de la representación proporcional en los años 1860 fue la última invención institucional de importancia. La mayoría de las democracias que han surgido desde fines del siglo XVIII, incluyendo las más recientes, sólo han combinado en diferentes formas, a veces en forma parcelada, las instituciones preexistentes.

Sin embargo, es posible citar ejemplos en todo el mundo, desde la Argentina a los Estados Unidos, de políticos que hacen sus acciones más transparentes para el público, inclusive tornándose ellos más expuestos a las sanciones. Estas reformas probablemente ocurren cuando el público amenaza a los políticos con restringirles su autoridad. Tal como argumenta Ferejohn (en prensa), los votantes están dispuestos a investir a los políticos con mayores poderes o recursos, cuando como ciudadanos están más seguros de que serán capaces de saber qué hicieron los gobernantes con esos poderes. A su vez, los políticos pueden preferir tener mayor autoridad y recursos, y estar sujetos a un escrutinio más riguroso, que tener menos poder. Por consiguiente, existe un espacio para un intercambio virtuoso entre el incremento de poderes del Estado y el incremento de control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno.

Notas

¹. Los candidatos también alaban sus virtudes personales, un tópico que se trata más adelante.

². La terminología es la de Elster (1994).

³. Obviamente, la interrogante que surge con tales formulaciones es "¿qué votantes?". Yo asumo a lo largo de este documento que, cualquiera que sea la dimensión del espacio en cuestión, existe un equilibrio normado por la mayoría, y por lo tanto existe un "votante decisivo". Respecto a las complicaciones que se presentan cuando no se sostiene esta premisa, ver Ferejohn (1986 y 1995).

⁴. En su forma pura, la teoría espacial de la votación es lógicamente incompleta: los votantes sólo se preocupan por los resultados pero ellos eligen sobre la base de políticas. Lo que está faltando obviamente son las "opiniones técnicas", como fueron definidas más arriba. Es de hacer notar que si los candidatos y los votantes tienen idénticos intereses pero diferentes opiniones técnicas, tendrán diferentes preferencias inducidas acerca de las políticas.

⁵. Una dificultad que aparece con este punto de vista, manifiesta en Mill, es que mientras la Asamblea puede reflejar proporcionalmente los intereses, muchas decisiones adoptadas en la gestión de gobierno no permiten asignaciones proporcionales. En efecto, muchas son dicotómicas, y en ellas prevalece la mayoría en tanto que la minoría pierde. Por lo tanto, mientras que la proporcionalidad permite que todas las voces sean oídas, no garantiza que todos los intereses habrán de ser contemplados proporcionalmente. Así, como señala Pitkin, la actividad de representación implicada por la representación descriptiva consiste a lo más en la articulación de puntos de vista, no en la toma de decisiones.

⁶. Esto es cierto independientemente de si los políticos tienen o no también otros intereses en la medida en que ellos asignen un gran valor a mantener el puesto por se.

⁷. Banks justifica esta presunción haciendo referencia al modelo mutiperiódico de Austen-Smith y Banks (1989), donde la amenaza de sancionar las desviaciones es ciertamente creíble. Pero en Austen-Smith y Banks los gobiernos nunca cumplen lo suficiente sus promesas: cuando los electores esperan poco de los gobiernos, los partidos siempre prometen más que lo que ellos suministran, aún cuando suministren primero lo mejor; por el contrario, cuando los electores esperan mucho, las plataformas y las probabilidades de reelección son independientes de lo que quieren los votantes.

⁸. De hecho, es suficiente con que el número de elecciones en las cuales un político puede participar sea conocido y finito. Supongamos que el político no estará en capacidad de competir luego del enésimo término. Entonces, durante la (n-1) elección, los electores sabrán que en el último período el político no tendrá incentivos para buscar la reelección y votarán en su contra. Pero si el político no quisiera ser reelecto para el enésimo período, entonces no tendrá incentivos para comportarse bien durante el período n - 1 y los votantes no lo elegirán. Pero entonces, lo mismo será verdad durante el período n - 2 ... y así sucesivamente hasta el primer período. A menos que los políticos se preocupen por la aprobación de los electores cuando vayan a dejar el puesto en forma definitiva, los límites temporales privan a los votantes de la posibilidad de crear incentivos para que los políticos los representen.

⁹. Este argumento está sujeto a dos críticas. Una es que si los votantes son sólo conscientemente ignorantes, a la Stigler (1975), los gobiernos se verán obligados a limitar tales políticas a aquellas que infligen un costo menor a los votantes: por lo tanto, las pérdidas agregadas de bienestar pueden no ser muy grandes. Sin duda lo que importa es cuán crédulos son los votantes, y Becker, que acepta la presunción de que la ignorancia es sólo racional, no ofrece ni siquiera una apreciación intuitiva al respecto. La segunda es que existen varios grupos, y lo más importante, la oposición partidista que tiene interés en difundir, para liberar la información acerca de estas políticas.

¹⁰. La intuición es la siguiente: supóngase que los votantes inicialmente piensan que la política S es mejor para ellos que la política E, en un monto e . Si tuvieran que observar un resultado de la implementación de S que no difiere de sus expectativas iniciales, ellos confirmarán su convicción acerca de S. Pero para convencerse de que E es mejor que S, el resultado de E debería ser mejor que el resultado de S por un margen mayor que e .

¹¹. Ocasionalmente, una desviación del mandato provee parte del ímpetu para el "impeachment", aún cuando la desviación no es la justificación formal. Dos casos recientes de presidentes que abandonaron sus promesas de campaña se dieron en Venezuela y Ecuador. Fueron impugnados, uno inmediatamente, sin darle tiempo para que se materializara ningún resultado.

¹². Minford (1995:105) observa en el contexto de las políticas monetarias que "si los votantes tienen poca información, puede que prefieran dejar a los gobiernos actuar con una total discrecionalidad, a pesar de la falta de credibilidad, en lugar de amarrarles las manos".

¹³. Supóngase que en un país pobre la gente quiere consumir inmediatamente mientras que los políticos bienintencionados quieren desarrollar el país mediante el incremento de las inversiones.

¹⁴. Esto puede parecer rebuscado. Pero varios países, en particular Ecuador y Polonia, experimentaron una serie de elecciones en las cuales el candidato de la oposición prometió seguir una política de expansión, fue creído por los votantes, luego de la elección procedió a aplicar una política de contracción, y fue derrotado por un candidato opositor que prometía una política de expansión, y así sucesivamente.

¹⁵. Crain (1977) argumentó que en sistema electoral uninominal y unidistrital es poco probable que los candidatos alguna vez compitan uno contra otro y que por lo tanto compartan el interés por levantar barreras ante la entrada de un retador de otro partido. Dasgupta (1993) planteó otro modelo de colusión y argumentó que deberían subsidiarse nuevos partidos.

¹⁶. Sobre la importancia de los sistemas electorales para la obtención de rentas por parte de los partidos, ver Meyerson (1993).

¹⁷. La supervisión de "patrulla policial" consiste en establecer reglas y controlar de conformidad con ellas.

¹⁸. Como señala Bendor (1988), la viabilidad de esta modalidad de supervisión depende de si los burócratas prevén correctamente que sus desviaciones de las instrucciones dadas por los políticos serán advertidas y sancionadas. Esto, a su vez, implica que aquellos afectados por las acciones de la burocracia deben tener incentivos para reportar estas desviaciones. Por consiguiente, la supervisión de alarma de incendio debe estructurarse en forma tal que permita que sean oídos aquellos grupos cuyos intereses coinciden con el interés público representado por los políticos, más que con los intereses privados de la burocracia.

¹⁹. Sobre las Cortes Constitucionales como agencias independientes, ver Pasquino (1977); sobre las similitudes y diferencia entre Cortes y Bancos Centrales, ver Manin (1997).

²⁰.- Acerca de la evidencia de que lo que importa es la rotación real de los directores de bancos centrales, más que la legislación que autoriza su independencia, ver Cukierman (1992).

²¹. Para más detalles, ver el artículo de Prud'homme (1995r) y los comentarios de McLure (1995) y Sewell (1995).

Bibliografía

- ALESINA, Alberto. 1988. "Credibility and Convergence in a Two-Party System with Rational Voters" American Economic Review 78: 796-805.
- ANDERSON, Christopher J. 1995. "The Dynamics of Public Support for Coalition Governments." Comparative Political Studies 28: 350-383.
- ARNOLD, Douglas. 1993. "Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives?". In Congress Reconsidered, fifth ed. Dodd, Lawrence C. and Bruce I. Oppenheimer, eds. Washington: CQ Press.
- AUSTEN-SMITH, David. 1990. "Credible Debate Equilibria." Social Choice and Welfare 7: 75-93.
- AUSTEN-SMITH, David. 1992. "Explaining the Vote: Constituency Constraints on Sophisticated Voting." American Journal of Political Science 36: 68-95.
- AUSTEN-SMITH, David, and Jeffrey Banks. 1989. "Electoral Accountability and Incumbency." In Peter C. Ordeshook (ed.), Models of Strategic Choice in Politics. (Pages 121-150) Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BAGEHOT, Walter. 1992. "The English Constitution: the Cabinet." In Arend Lijphart, ed. Parliamentary Versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press.
- BANKS, Jeffrey S. 1990. "A Model of Electoral Competition with Incomplete Information." Journal of Economic Theory 50: 309-325.
- BANKS, Jeffrey S., and Rangarajan K. Sundaram. 1993. "Adverse selection and moral hazard in a repeated elections model." In William A. Barnett, Melvin J. Hinich, and Norman J. Schofield (eds.), Political Economy: Institutions, Competition, and Representation. (Pages 295-312). New York: Cambridge University Press.
- BARRO, Robert J. 1973. "The Control of Politicians: An Economic Model." Public Choice 14: 19-42.
- BARTELS, Larry. 1988. "The Economic Consequences of Retrospective Voting." Manuscript. Department of Political Science, University of Rochester.
- BECKER, Gary S. 1958. "Competition and Democracy," Journal of Law and Economics 1: 105-109.
- BECKER, Gary S. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," Quarterly Journal of Economics 98: 371-400.
- BOBBIO, Norberto. 1989. Democracy and Dictatorship. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CHEIBUB, José Antonio, and Adam Przeworski. In press. "Democracy, elections, and accountability for economic outcomes." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.

- CRAIN, Mark W. 1977. "On the Structure and Stability of Political Markets". Journal of Political Economy 85: 829-842.
- CUKIERMAN, Alex. 1992. Central Bank Strategy, Credibility, and Independence. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- DAHL, Robert. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert. 1989. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press.
- DOWNS, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row.
- DUNN, Delmer D., and John Uhr. 1993. "Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5.
- DUNN, John. In press. "Situating democratic accountability." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- ELSTER, Jon. 1994. "The Impact of Constitutions on Economic Performance." Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics: 209-226.
- FEARON, James D. In press. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- FEREJOHN, John. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control". Public Choice 50: 5-25.
- FEREJOHN, John. 1995. "The Spatial Model and Elections." In Bernard Grofman (ed.), Information, Participation, and Choice (Pages 107-124). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- FEREJOHN, John. In press. "Accountability and authority: Toward a theory of political accountability." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- FIORINA, Morris P. 1981. Retrospective Voting in American National Elections. New Haven: Yale.
- GROSSMAN, Herschel I., and Suk Jae Noh. 1990. "A Theory of Kleptocracy with Probabilistic Survival and Reputation." Economics and Politics 2: 157-171.
- HAGGARD, Stephan. 1995. "The Reform of the State in Latin America." Paper presented at the World Bank's Annual Conference on Development in Latin America, Rio de Janeiro, June 12-13.
- HARRINGTON, Joseph E. Jr. 1993a. "The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promise." Games and Economic Behavior 5: 71-97.
- HARRINGTON, Joseph E. Jr. 1993b. "Economic Policy, Economic Performance, and Elections." American Economic Review 83: 27-42.
- HUBER, John D., and G. Bingham Powell, Jr. 199x. "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy." World Politics : 291-326.
- KEELER, John T.S. 1993. "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making." Comparative Political Studies 25: 433-486.
- KELSEN, Hans. 1929. Vom Wesen und Wert der Demokratie. Aalen: Scientia Verlag.
- KEY, V.O., Jr. 1966. The Responsible Electorate. New York: Vintage.
- KINDER, Donald R., and D. Roderick Kiewit. 1979. "Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting". American Journal of Political Science 23: 495-517.
- KLINGEMAN, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert and Ian Budge. 1994. Parties, Policies, and Democracy. Boulder: Westview Press.
- LEDYARD, John O. 1989. "Information Aggregation in Two-Candidate Elections." In Peter C. Ordeshook (ed.), Models of Strategic Choice in Politics. (Pages 7-30) Ann Arbor: University of Michigan Press.

- LEWIS-BECK, M.S. 1988. Economics and Elections: The Major Western Democracies. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LIPPMANN, Walter. 1956. The Public Philosophy. New York: Mentor Books.
- MANIN, Bernard. 1994. "Checks, balances, and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787." In Biancamaria Fontana (ed.), The Invention of the Modern Republic. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard. 1995. Principes du gouvernement représentatif. Paris: Calmann-Lévy.
- MANIN, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.). In press. Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- MINFORD, Patrick. 1995. "Time-Inconsistency, Democracy, and Optimal Contingent Rules." Oxford Economic Papers 47: 195-210.
- MEYERSON, Roger B. 1993. "Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption." Games and Economic Behavior 5: 118-32.
- NISKANEN, William A. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: University of Chicago Press.
- O'FLAHERTY, Brendan. 1990. "Why are there democracies? A principal agent answer." Economics and Politics 2: 133-155.
- O'DONNELL, Guillermo. 1991. "Delegative Democracy?" East-South System Transformations Working Paper #21, University of Chicago.
- PALDAM, Martin. 1991. "How Robust Is the Vote Function?: A Study of Seventeen Nations over Four Decade." In Helmuth Northop, Michael S. Lewis-Beck, and Jean-Dominique Lafay (eds.), Economics and Politics: The Calculus of Support (pp. 9-31). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PASQUINO, Gianfranco. 1994. "Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective." Working Paper #62. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- PASQUINO, Pascuale. 1997. "Constitutional adjudication and democracy." Manuscript. Department of Politics, New York University.
- PELTZMAN, Sam. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation." Journal of Law and Economics 19: 209-287.
- PERSSON, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini. 1996. "Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics." Discussion Paper No. 1475. London: Centre for Economic Policy Research.
- PITKIN, Hanna F. 1967. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- POWELL, G. Bingham, Jr. 1990. "Holding Governments Accountable: How Constitutional Arrangements and Party Systems Affect Clarity of Responsibility for Policy in Contemporary Democracies." Paper presented at the meetings of the American Political Science Association, San Francisco.
- POWELL, G. Bingham, Jr., and Guy D. Whitten. 1993. "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of Political Context." American Journal of Political Science 37: 391-414.
- PRZEWORSKI, Adam. 1996a. "On the design of the state: A principal-agent perspective." Paper prepared for the Seminar on State Reform in Latin American and the Carribean, Ministerio da Administracao Federal e Reforma do Estado, Brasilia, May 16-17.
- PRZEWORSKI, Adam. 1996b. "Public Support for Economic Reforms in Poland." Comparative Political Studies 29: 520-543.
- PRUD'HOMME, Remy. 1995. "The Dangers of Decentralization." The World Bank Research Observer 10: 201-220, with comments by Charles E. McLure, Jr. and David O. Sewell.
- RIKER, William. 1965. Democracy in America. 2d ed. New York: Macmillan.

- ROGOWSKI, Ronald. 1981. "Representation in Political Theory and in Law." Ethics 91: 395-430.
- SCHMITTER, Philippe, and Terry Lynn Karl. 1991. "What Democracy is. . . And What it is Not". Journal of Democracy 2: 75-88.
- SCHUMPETER, Joseph A. 1942. Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper & Brothers.
- SEABRIGHT, Paul. 1996. "Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model." European Economic Review 40: 61-89.
- SNIDERMAN, Paul M., James M. Glaser, and Robert Griffin. 1990. "Information and Electoral Choice." In John A. Ferejohn and James H. Kuklinski (eds.), Information and Democratic Processes. (Pages 117-135). Urbana: University of Illinois Press.
- STIGLER, George J. 1975. The Citizen and the State: Essays on Regulation. Chicago: University of Chicago Press.
- STOKES, Susan C. 1996a. "Public Opinion and Markets Reforms: The Limits of Economic Voting." Comparative Political Studies 29: 499-519.
- STOKES, Susan C. 1996b. "Economic Reforms and Public Opinion in Peru, 1990-1995." Comparative Political Studies 29: 544-565.
- STOKES, Susan C. 1997. "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru." Comparative Politics: 209-226.
- STOKES, Susan C. In press. "What Do Policy Switches Tell Us About Democracy?" In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- ZIELINSKI, Jakub. 1997. "Democratic Consolidation: A Role of Political Parties as Institutions of Accountability." Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington, D.C.

La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina * **Daniel Zovatto G.**

1. Introducción

América Latina vive -desde fines de la década de los setenta y hasta la fecha- el proceso de transición a la democracia más intenso y extenso de toda su historia ¹. Con la única excepción de Cuba, la totalidad de las autoridades políticas latinoamericanas son hoy resultado de procesos electorales libres y bastante competitivos, en la mayoría de los cuales se respetan las reglas de juego, sin querer con ello desconocer los serios problemas que aún subsisten en algunos países.

Con el (re)establecimiento de la democracia en América Latina y la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político (se celebraron más de 100 elecciones entre 1978-1996) ², los partidos recuperaron su papel de actores centrales de la escena política. De esta manera, las organizaciones partidarias quedaron legitimadas como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización y con funciones de carácter general e interés colectivo.

Integrados en este nuevo contexto, tanto los antiguos partidos como las nuevas organizaciones políticas empezaron a (re)activarse, volviéndose más notorios, especialmente durante los períodos electorales, mediante su trabajo proselitista. Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, con asesores extranjeros, encuestas y "*focus groups*", los gastos político-electorales experimentaron un crecimiento exponencial ³. Asimismo, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, colocó a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, no importando muchas veces indagar acerca del origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos cuando las evidencias eran muy obvias. Se fue abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias, a la corrupción creciente, y al flagelo del narcofinanciamiento ⁴.

Por otra parte, y de manera similar a lo ocurrido en las democracias europeas, la gran mayoría de los países latinoamericanos introdujeron por ley, durante las últimas décadas, una subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y - en ciertos casos - también para las actividades permanentes de éstos. Las razones que motivaron la adopción de estas medidas fueron de índole diversa: i) aliviar la carga financiera de los partidos y al mismo tiempo fortalecer la independencia de éstos de cara a fuertes grupos económicos; ii) crear condiciones de mayor equidad en la competencia electoral entre los diversos actores políticos; y iii) disminuir, hasta donde ello fuera posible, las causas tanto del financiamiento ilegal, como del narcofinanciamiento y de la corrupción política. Junto a estas normas, se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se introdujeron asimismo ciertos mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos.

Sin embargo, y pese a estas medidas, la necesaria independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de enormes sumas de dinero. De esta manera, el tema del "financiamiento político" -entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes-, ha venido cobrando, al igual que en otras partes del mundo, una importancia cada vez mayor. La razón de ello es la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una

(*) Documento presentado en el Foro Iberoamericano "Ética y Administración Pública", celebrado en Margarita, Venezuela, el 15 de octubre de 1997, bajo los auspicios del CLAD.

doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales de los países de la región⁵. De ahí que este fenómeno constituya hoy, sin lugar a dudas, uno de los temas centrales de la agenda política latinoamericana, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencias, narcopolítica, corrupción), sino también como *conditio sine qua non* -junto al importante y delicado tema del acceso a los medios de comunicación- para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos⁶.

Por lo demás, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto generalizado que actualmente siente la gente con la política y con los partidos políticos⁷. Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narcofinanciamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política⁸. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. La primera, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un crecimiento notable de la antipolítica y la consecuente aparición de "*outsiders*"⁹. La segunda, un pronunciado desinterés por la política lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento alarmante del abstencionismo (Colombia, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Haití, para citar algunos de los casos más extremos y recientes). La tercera, el ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute, de manera cada vez más clara, en una pérdida progresiva de la confianza respecto a las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano, puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema¹⁰.

Sin embargo, la clara centralidad y actualidad del tema contrasta con una marcada escasez de trabajos académicos sobre esta problemática, desde la perspectiva comparada, sobre nuestra región. Existen, eso sí, monografías, artículos y libros a nivel nacional, o bien análisis comparados sobre unos pocos países¹¹, pero no un estudio a nivel latinoamericano, comprensivo no sólo del análisis de los textos legales sino también de la información cuantitativa, similar a las obras editadas por Herbert Alexander "Comparative Political Finance" y "Financing Politics: Money, Elections and Political Reform", o la de Arthur B. Gunlicks "Campaign and Party Finance in North America and Western Europe"¹². Por ello, la pregunta ¿Cuánto gasta la política en Latinoamérica? sigue a la fecha sin respuesta. Sin embargo, parte de este vacío ha venido siendo progresivamente superado, si bien limitado a un enfoque estrictamente de Derecho Comparado, por dos excelentes estudios pioneros que sirvieron de base para la preparación de este trabajo. El primero, "Regulaciones sobre el Financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos. Estudio Comparado de 17 Países Latinoamericanos", elaborado por el IFE (Instituto Federal Electoral de México). El segundo, "La Financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos", elaborado por Xiomara Navas Carbo, en el marco del Proyecto: "Tratado de Derecho Electoral Comparado", editado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y mi persona. Cabe asimismo destacar, dentro de esta misma línea de trabajo, el proyecto de investigación comparado a nivel iberoamericano -el primero y único de su tipo a la fecha- que sobre este tema lleva a cabo actualmente el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su programa CAPEL, bajo mi dirección académica.

2. La financiación y su relación con la ética de la Administración Pública

Nadie niega hoy que el financiamiento político forma parte del debate actual sobre la corrupción y tiene, precisamente por ello, repercusiones importantísimas sobre la ética de la administración pública. Como ya tuvimos ocasión de expresar, el problema de la financiación de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor. Por una parte, el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como bien expresa Juan Melecio, "En política hay cuatro cosas que son importantes: el dinero, la disponibilidad del dinero, el uso que se le dé al dinero y los efectos del dinero" ¹³. Por tanto, la importancia del tema es obvia, entre otros, por los siguientes factores: i) la forma en que se utilice el poder del dinero para influenciar la selección y la elección de candidatos a puestos electivos; ii) el peligro que representa el dinero como fuente de compromisos en beneficio de intereses particulares en lugar del bien general; iii) la realidad de que la abundancia de dinero de unos y la carencia de otros puede afectar la efectividad del debate y el mensaje político; y iv) la probabilidad de que el uso impropio del dinero pueda dar margen a prácticas que afecten el resultado de la elección.

Desde esta perspectiva, es claro entonces que la influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego la transparencia y legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo. Si a esto le sumamos, como bien expresa Humberto De La Calle, "la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más vehementes". (Así) "... resultan indiscutibles los nexos entre financiación política y ética pública. En los casos más extremos, la infiltración de recursos provenientes de organizaciones del narcotráfico genera compromisos que se expresan en acciones de carácter legislativo que han sido reprochadas por la opinión pública. Varios intentos de modificar las normas sobre el enriquecimiento ilícito y otras dirigidas de modo directo o indirecto a favorecer ciertas actividades delincuenciales han abortado luego de un intenso rechazo de los medios de comunicación y la opinión pública en general. Pero al lado de este fenómeno específico, y con raíces quizás anteriores a él, se sabe que los compromisos derivados de la financiación pueden ser retribuidos con favores que hacen parte de un más amplio esquema de corrupción administrativa. Así mismo, los compromisos financieros adquiridos en exceso de los topes y limitaciones legales se convierten también en fuerza determinante para que los elegidos acudan igualmente a esquemas de corrupción en su propio beneficio. Mirado así el problema, es claro que todo esfuerzo en favor de la vigencia de los controles, el respeto a los límites y la transparencia y publicidad de la financiación política, no sólo contribuye al mejoramiento y legitimidad del sistema democrático sino también a la aclimatación de la ética en la administración pública" ¹⁴.

En efecto, desde el punto de vista teórico, el financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción. Todo lo contrario, pareciera lógico y sobre todo necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto público como privado, del quehacer político y electoral por ser estas actividades centrales para la consolidación y sostenibilidad del sistema democrático.

Sin embargo, con demasiada frecuencia desafortunadamente, se identifica el tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales como una de las causas principales de la corrupción política. Antes de continuar con nuestro análisis cabe señalar que por corrupción en el ámbito de la financiación política entendemos, para decirlo en palabras de Landfried, "el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho" ¹⁵. Es decir, como bien señala Navas Carbo, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también

autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior¹⁶. De esto se desprende, como bien destaca la citada autora, que para poder hablar de corrupción en la recolección de fondos electorales, se debe en primer lugar determinar si la contribución es en sí ilícita, ya sea por la fuente de la cual proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin con el que la misma se realiza.

Por ello, y dada la complejidad que este tema presenta, todo intento de dar respuesta a esta interrogante demanda abordar el tratamiento de la misma de manera desagregada. Veamos.

Un primer punto a considerar pasa por el hecho de admitir que para la sobrevivencia de la democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a las campañas electorales. El debate pasa entonces por determinar el origen de esos fondos, el monto de los mismos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes. Con base en los señalamientos previos, una primera observación recae en el hecho de que la falta de límites de gastos electorales aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero, conllevaría el peligro de que las personas o grupos con grandes recursos económicos serían los que en principio –y digo en principio y no necesariamente- estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones debido precisamente al poder del dinero. Esta situación no sería en sí misma antiética ni corrupta, aunque con toda seguridad podríamos calificarla de injusta y no deseable ni para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático ni para el desarrollo de una competencia electoral con condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos. Cabe advertir, empero, que no pretendemos en modo alguno negar la importancia que para la vigencia de un sistema democrático tiene el hecho de poder contar con un régimen de financiamiento que le permita a los partidos políticos contar con los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria. No estamos negando tampoco el papel necesario y positivo que el dinero debiera jugar en la política. Lo que nosotros proponemos es, ni más ni menos, una sana reducción de la influencia del dinero en la política, al mismo tiempo que la necesidad de encontrar métodos más democráticos y transparentes que impidan o dificulten que el financiamiento político degenera patológicamente en corrupción.

Una segunda observación pasa por admitir que si bien el dinero no asegura automáticamente y en un cien por ciento ganar las elecciones, existen a la fecha evidencias apabullantes acerca de la enorme influencia que éste tiene en materia política-electoral, tal como quedó demostrado –tan sólo para poner uno de los ejemplos mas claros y recientes- durante la pasada elección norteamericana. El dinero sí compra votos y no solamente en los Estados Unidos. Como expresaba con descarado cinismo Hank González, ex ministro de Carlos Salinas de Gortari, "un político pobre es un pobre político", o como solía decir un experto norteamericano "no hay campañas derrotadas sino empobrecidas".

Dado que para muchos las afirmaciones anteriores son correctas, ello determina que numerosos partidos y/o candidatos enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero estén dispuestos a todo o a casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que llegan al poder. Y así, de este modo, es como el tema del financiamiento se convierte en una fuente de corrupción con consecuencias nefastas para la ética en la administración pública.

Obviamente, como expresa Navas Carbo, la relación entre financiación y corrupción es más clara y directa cuando la misma se da entre un representante del poder público ya en ejercicio de sus funciones y una parte interesada del sector privado, donde el fin perseguido por lo general va implícito –y ya ha sido definido- en y para el acto mismo de la entrega ilícita de dinero o favores¹⁷. Por el contrario, en el caso de políticos que no están aún en funciones, el potencial pago del favor sólo se esclarece a posteriori, y siempre y cuando el candidato que recibió el favor haya ganado las elecciones y ello le permita poder pagar a sus beneficiarios. De ahí precisamente la práctica de la mayoría de los contribuyentes privados de invertir en favor de varios candidatos al mismo tiempo con el objeto de diversificar los riesgos de sus "inversiones" políticas.

En cuanto a la manera de pagar estos favores esta suele ser muy variada y depende tanto de las circunstancias como de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos, estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En algunos casos comportan dar apoyo o "hacer la vista gorda" protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una política determinada en favor de tal o cual grupo de presión. Otras prácticas incluyen, por ejemplo, impulsar desde el gobierno una política en favor de una nación determinada (cláusula de nación más favorecida); pagar el apoyo financiero recibido mediante el otorgamiento de contratos, o bien eximiendo a una industria determinada de pagar impuestos, a pagar menos, o protegiéndola mediante el uso de tarifas (preservando así monopolios nacionales en perjuicio de los consumidores), o no tomando una acción en su contra (por ejemplo en el caso de la industria de cigarrillos, juegos de azar o prostitución).

Evidentemente, la existencia de estos males no es exclusiva de nuestra región. Países como Italia¹⁸, España¹⁹, Japón²⁰, Francia²¹, constituyen claros ejemplo de ello. De fecha más reciente es el escándalo norteamericano, país en el que tanto el Presidente Clinton como su vicepresidente Gore se encuentran actualmente en el centro de un escándalo político como consecuencia del financiamiento ilegal proveniente del extranjero durante la pasada elección de 1996 así como de ciertas actividades llevadas a cabo por Gore. Si bien hasta ahora, en las audiencias llevadas a cabo por la Comisión que preside el senador republicano Fred Thompson, no se han encontrado pruebas suficientes de que haya habido un intento sistemático para inyectar fondos extranjeros al sistema de financiamiento norteamericano o de que el vicepresidente llevó a cabo actividades ilegales, lo que sí ha quedado claro es, por un lado, que durante la campaña electoral de 1996 literalmente se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales y la plena revelación del origen de los fondos en ambos partidos, y, por el otro, que fluyeron ilegalmente contribuciones del extranjero, sobre todo provenientes de corporaciones asiáticas, con el objetivo de lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación con esta región²².

Resumiendo, si bien en principio no debería haber conexión o relación alguna entre financiación y corrupción política, lo cierto es que desafortunadamente la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres factores: i) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, ii) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la membresía de los partidos va decreciendo; y iii) una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

Consecuencia de la suma de estos factores, el sistema de financiamiento político está hoy, en la mayoría de nuestros países, bajo sospecha. La paradoja es, como lo demuestran las encuestas, que pese a que cada día las campañas electorales cuestan más, la ciudadanía confía cada vez menos en los políticos; que existe, lamentablemente, un alto grado de campañas negativas; y que los intereses particulares, los cuales han adquirido una influencia desproporcionada, dominan en gran medida el escenario político en detrimento del interés general. Todo ello unido a los escándalos frecuentes de corrupción, tráfico de influencias y narcotráfico han traído un marcado descrédito del financiamiento político el cual, de no ser adecuadamente atendido, puede poner en peligro la legitimidad del sistema democrático mismo. Urge por tanto reformar el sistema, reducir los costos de las campañas, disminuir el poder del dinero, aminorar la influencia de los intereses particulares en el proceso político, al mismo tiempo que abrir el sistema en la dirección de mayores niveles de transparencia y equidad.

3. Principales rasgos comparados de la financiación política en Latinoamérica

En este punto pasamos revista, desde la perspectiva comparada, a las cuestiones que por su naturaleza guardan relación importante entre la financiación política y la ética en la administración pública.

3.1. Los sistemas de financiación: público, privado y mixto

Una primera cuestión tiene que ver con los sistemas de financiación política. Como regla general, la financiación de los partidos tiene cuatro fuentes principales: i) las cuotas de los afiliados, ii) las donaciones de terceros, iii) los recursos propios del partido, y iv) el financiamiento público. Por ende, todo sistema de financiación debe escoger entre tres escenarios posibles: i) sólo financiación pública; ii) únicamente financiación privada; o bien iii) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones ²³.

Frente a la importancia creciente que los recursos financieros tienen para la actividad partidaria, pareciera ingenuo suponer que la independencia de las organizaciones políticas pudiera asegurarse por la sola vía del control electoral, por más informada que esté la ciudadanía. Por consiguiente en América Latina, al igual que en muchas democracias europeas, se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Así, el objetivo que se trata de alcanzar con ello es, por un lado, crear condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, así como una mayor transparencia en materia de financiación y la consiguiente disminución de la corrupción política. Sin embargo, vale la pena ser conscientes del riesgo que se corre al recostar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la "estatalización" de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad y en el alejamiento de los partidos de la cambiante realidad social.

En el otro extremo (sistema basado sólo en la financiación privada), la ausencia de una financiación estatal puede llevar a una desmesurada influencia de ciertos sujetos o empresas (legales o ilegales) sobre los partidos que financian, frente a la desesperación de éstos por conseguir recursos financieros a como sea y de quien sea. Del lado positivo cabe apuntar en favor de esta modalidad el hecho de que al provenir el apoyo financiero en su mayoría de parte de los ciudadanos, en principio y siempre y cuando existan topes a las contribuciones individuales y otra serie de garantías que veremos más adelante, ello debería ser visto como una prueba del sano enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual éstos operan.

La tercera opción pasa por buscar un balance mediante un sistema mixto (público y privado), que trate de evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y por tanto la consiguiente osificación y alejamiento de éstos de la sociedad, pero, por el otro lado, que evite asimismo la influencia excesiva de ciertos sujetos o empresas sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narcofinanciamiento. Este es hoy el sistema mayoritario vigente en América Latina. En efecto, si pasamos revista comparada a la legislación electoral latinoamericana constatamos que la totalidad de los ordenamientos electorales de los países estudiados -17 en total- regulan el tema del financiamiento de los partidos en sus ordenamientos jurídicos, y que la mayoría de los países estudiados cuentan con un sistema mixto de financiación -público y privado- si bien con una gran diversidad de combinaciones ²⁴.

3.2. Las modalidades de la financiación pública: directa e indirecta

La mayoría de los 17 países estudiados reconocen la obligación del Estado de aportar fondos públicos así como el derecho de los partidos políticos a percibir, bajo variadas modalidades,

financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, sean éstas de carácter general y permanente, o bien aquellas otras relacionadas exclusivamente con las campañas electorales, sea bajo la modalidad del financiamiento público directo (entrega de dinero) o indirecto (facilitándole el uso gratuito de servicios estatales, tiempo libre en los medios oficiales, exoneraciones impositivas, etc.). Así, más de la mitad de los 17 países analizados (entre ellos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) reconocen el derecho de los partidos de recibir financiamiento público directo.

Un análisis más en detalle del financiamiento público evidencia asimismo que existen diversas tipologías o modalidades dentro del mismo: a) permanente, cuando no se limita a los gastos de campaña, y b) temporales, cuando sólo tiene por finalidad cubrir los gastos de éstas. Así, mientras algunos países cuentan con un sistema dual -permanente y temporal- (Argentina, Colombia, Ecuador, México y Paraguay), otros en cambio cuentan únicamente con un sistema permanente (Brasil), o sólo electoral (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela). Finalmente, un determinado número de países (Bolivia, Chile, Panamá, Perú, República Dominicana) poseen únicamente un sistema de financiación pública indirecta.

Dentro del financiamiento público la modalidad más común entre los países estudiados es la de financiar las actividades electorales de naturaleza temporal, sea de manera directa o indirecta, para un total de 15 de las 17 legislaciones consultadas. Por el contrario, en sólo 7 de los 17 países analizados el Estado contribuye a solventar los gastos permanentes de funcionamiento de los partidos políticos, mientras en 5 de ellos (Bolivia, Chile, Panamá, Perú y Uruguay) los partidos políticos no reciben ningún tipo de financiamiento público directo, si bien en los cuatro primeros casos existe alguna forma de subvención estatal indirecta que en cierta medida, aunque limitada, trata de compensar dicha carencia. El propósito de otorgar esta ayuda estatal indirecta obedece, por un lado, al hecho de ayudar a los partidos políticos a solventar sus gastos durante las campañas electorales y, por el otro, a tratar de disminuir las diferencias económicas entre los diferentes actores políticos, mediante un mecanismo diferente al de entregarles directamente dinero.

Revisando la legislación comparada de 17 países latinoamericanos constatamos diversas modalidades por medio del cual se canaliza esta ayuda pública indirecta, destacando entre ellas las siguientes:

- a) El acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación oficiales o privados en los que el Estado dispone de un tiempo de difusión gratuito (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú);
- b) Franquicias postales especiales y en algunos países tarifas telefónicas (Argentina, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú); y
- c) Desgravaciones fiscales o exoneraciones de impuestos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá y Paraguay).

Obviamente que de estos diferentes mecanismos, el de mayor importancia y frecuencia es el que refiere al libre acceso de los partidos a los medios de difusión estatales debido no sólo a la importancia que los mismos tienen durante las campañas sino al elevado costo económico que ello representa. La inmensa mayoría de los países que lo tienen regulado en sus respectivas legislaciones (9 de 11), otorgan este beneficio a la totalidad de los partidos que participan en las elecciones. En 6 de estos 9 casos, el tiempo de emisión se distribuye por partes iguales mientras en los 3 restantes, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones. Otros países, tales como Venezuela y Brasil, fijan en cambio una barrera legal, excluyendo -en una primera fase- a ciertas fuerzas políticas y distribuyendo luego los espacios de emisión por partes iguales entre los titulares seleccionados de dicha manera.

Sin embargo, esta forma de subsidio público resulta en la práctica menos eficiente de lo que aparenta serlo en la ley, si consideramos que los medios de comunicación estatales suelen ser canales de menor audiencia que los comerciales²⁵. Por otra parte, si en las leyes respectivas no se regula lo

tocante a las tarifas y forma de contratación de los medios privados de comunicación, se corre el riesgo de que prevalezcan condiciones iniquitativas para las fuerzas políticas dependiendo de su capacidad económica. Los efectos de este vacío legal son obvios: más propaganda a quien disponga de mayores recursos. Precisamente por ello es que ciertos países incluyen regulaciones en esta dirección, como por ejemplo en Brasil, Chile, México y Bolivia; países estos en los que existen normas que limitan la libertad de contratación, indicándose que las emisoras privadas deberán ofrecer sus servicios, concediendo el mismo tiempo y las mismas tarifas a todos los postulantes políticos. Otros países, por ejemplo, Bolivia, Ecuador y El Salvador establecen en cambio que los precios para la propaganda política no podrán exceder aquellos previstos para la publicidad comercial.

En cuanto a la eximición del pago de las tarifas postales, telegráficas y/o telefónicas, este beneficio está contemplado en los países arriba citados bajo modalidades diversas, ya que mientras en Argentina, Honduras, Panamá y México, los partidos lo disfrutan de manera permanente, en Colombia en cambio se le otorga a los partidos solamente durante la campaña electoral. Finalmente, en cuanto a las exoneraciones de determinados impuestos, su importancia depende estrechamente de cómo se aprovechan efectivamente estas medidas en los diferentes países. Si bien es cierto que las exenciones de impuestos aduaneros (para la importación de vehículos, artefactos o implementos para las campañas) y las exenciones de imposiciones fiscales (sobre las donaciones entregadas a los partidos) buscan aminorar los gastos de las organizaciones políticas, en la práctica este tipo de medidas tienen poca importancia y, lo que es peor, se prestan para un sinnúmero de abusos y actos de corrupción. En efecto, por un lado, son pocas las importaciones que se efectúan exclusivamente para fines electorales y, por el otro, cuando se hacen donaciones, éstas suelen realizarse a través de vías indirectas que no constan en las cuentas partidistas.

3.3. Las actividades objeto del financiamiento público

De los países que cuentan con alguna forma de financiación pública, importa distinguir entre las diferentes modalidades de ésta, a saber: a) Financiamiento público directo e indirecto; y b) así como entre el financiamiento de carácter permanente, destinado a sufragar las actividades ordinarias de los partidos, del financiamiento temporal, es decir aquel limitado a subvencionar los gastos de las campañas electorales.

Un análisis comparado en torno a las actividades que son objeto de financiamiento demuestra, como ya tuvimos ocasión de adelantar, que la tendencia mayoritaria en Latinoamérica (10 de 17 países) en materia de financiamiento público directo es en favor de financiar únicamente las actividades temporales; 6 países por su parte financian únicamente las actividades permanentes de los partidos, mientras sólo 5 países financian ambas, es decir, tanto las actividades permanentes como las temporales. Finalmente cabe anotar que en 3 países (Colombia, Honduras y Paraguay) si bien los partidos siguen siendo los destinatarios principales de la ayuda estatal, las respectivas legislaciones contemplan igualmente subsidios estatales directos para sufragar los gastos de las campañas electorales de los candidatos independientes, con reglas iguales a las aplicables a los partidos políticos.

Respecto del financiamiento público indirecto, éste también puede ser de carácter permanente o temporal, si bien la tendencia mayoritaria es a otorgarlo más para cubrir gastos de campaña que para los gastos de funcionamiento permanente de los partidos. Así, salvo en contados casos, México por ejemplo, el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado se prevé únicamente para la fase electoral; lo mismo podemos sostener respecto a las otras modalidades indirectas, aunque en ciertos casos sí se establecen determinadas exenciones con validez permanente.

Resumiendo, en términos generales cabe señalar que en Latinoamérica la subvención estatal para las actividades electorales o temporales de los partidos es más común que la destinada a las actividades permanentes de las organizaciones partidistas. En efecto, mientras en 10 países el Estado ayuda directamente a los partidos a costear los gastos de las campañas electorales, haciendo entrega directa de

recursos financieros, y en otros 6 países donde no se establece este tipo de aporte directo la legislación sin embargo prevé una ayuda indirecta (ej. acceso gratuito a los medios de comunicación durante el período electoral), por el contrario sólo 7 países contemplan la contribución estatal para sufragar las actividades permanentes de los partidos.

3.4. El momento de la entrega del financiamiento público directo

Un cuarto punto a considerar guarda relación con el momento de la entrega del financiamiento público directo. Obviamente, el hecho de que el aporte estatal se otorgue antes o después de la realización de las campañas, no sólo tiene efectos en propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino además otras consecuencias de importancia en cuanto a la mayor libertad o dependencia de los partidos frente al dinero. En efecto, el que la entrega del subsidio se realice una vez que ya hayan tenido lugar las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente fundación, con menos recursos financieros o con menor capacidad crediticia que otros. No obstante, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. Para algunos este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma más detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos, sirviendo así de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad continua y detallada sobre los subsidios estatales y los costos que con estos fondos pudieron cubrir.

Revisando comparativamente la legislación latinoamericana no encontramos una tendencia definida sobre este particular; existen por el contrario tres modalidades principales: ex ante, ex post y mixta. Así, un primer grupo de países (Colombia, Ecuador, Venezuela) cuentan con un sistema de reposición posterior, y por ende el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior. Un segundo grupo de países (El Salvador y Paraguay) cuentan en cambio con un sistema mixto, ya que en estos casos a los partidos se les entrega, además de la reposición, un financiamiento previo. Por su parte, un tercer grupo de países (México) cuentan con un sistema de subvención previa, la cual como su nombre lo indica se le entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior. Respecto de esta última modalidad cabe advertir, que cuando no se prevé un sistema especial para incluir a los nuevos o pequeños partidos -lo que sí ocurre en algunos países: Argentina y El Salvador por ejemplo-, se corre el riesgo de poner en situación de clara desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por vez primera.

3.5. Límites a los gastos de la campaña electoral

Un estudio comparado de la legislación de los ya citados 17 países latinoamericanos evidencia que en la mayoría de los casos no existe ningún tipo de disposición dirigida a limitar los gastos erogados durante las campañas electorales.

Sin embargo, en los últimos años viene registrándose un movimiento en varios países de la región dirigido, por un lado, a poner límites a los gastos de campaña y, por el otro, a propiciar una disminución de la duración de las campañas. Así, un número de países, si bien hasta ahora reducido, entre los que cabe citar a Brasil, Colombia, Costa Rica y México, tienen en sus legislaciones normas destinadas a fijar límites a los gastos electorales. Sólo a título de ejemplo cabe citar los casos de Brasil y México. En el primero, cuya Ley Orgánica de Partidos Políticos faculta, por una parte, a la autoridad electoral para fijar, durante los períodos electorales, límites a los gastos que pueden erogar los comités de campaña partidistas y, por el otro, ordena que en los estatutos partidistas se incluyan normas que habiliten a sus órganos de administración financiera para fijar las cantidades máximas que pueden gastar sus candidatos. En el caso de México, una de las principales innovaciones introducidas por la reforma de 1993 y la de 1996 fue precisamente el establecimiento de mecanismos para fijar topes máximos a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las

campañas para la elección de Presidente de la República, senadores y diputados. Para tales efectos, la ley faculta a los órganos de dirección de la autoridad electoral fijar los límites correspondientes, considerando una serie de criterios y elementos puntualmente previstos por la propia ley.

3.6. Las restricciones o prohibiciones a los partidos políticos

En un número considerable de países (entre ellos, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay) las leyes electorales contienen disposiciones expresas que imponen a los partidos políticos una serie de restricciones o prohibiciones. Por el contrario, en otro grupo de países (El Salvador, Panamá, Perú, Uruguay) los ordenamientos legales no contienen ninguna disposición específica en este sentido.

Este tema es importante, ya que el mismo permite establecer la legalidad o ilegalidad de las contribuciones partiendo del hecho de si existe o no una infracción a la legislación vigente en materia de financiamiento. A nivel comparado latinoamericano encontramos que existe un gran margen de acción para los donantes privados nacionales, dado que las restricciones más comunes en la mayoría de los países pasa únicamente por la prohibición de los aportes de origen extranjero. Es en relación con estas contribuciones del exterior donde se está poniendo últimamente mayor énfasis en varios países dirigidos a establecer su prohibición o allí donde ésta existe a fortalecer los mecanismos de control y supervisión sobre la misma.

Un análisis comparado de la legislación estudiada evidencia que las principales categorías de restricciones o prohibiciones versan, en general, sobre los siguientes aspectos:

- a) Prohibición de gestionar aportes, donativos, contribuciones o subvenciones de otros gobiernos, organismos internacionales o instituciones extranjeras;
- b) Prohibición de recibir contribuciones o donaciones provenientes de órganos o instituciones gubernamentales y/o concesionarios de obras y servicios públicos;
- c) Prohibición de recibir contribuciones o aportes de empresas mercantiles sin fines de lucro;
- d) Prohibición de recibir aportes o donaciones de organizaciones sindicales, patronales o profesionales;
- e) Prohibición de recibir contribuciones o donaciones anónimas;
- f) Prohibición de recibir contribuciones o donaciones de personas que se encuentran en condiciones de subordinación administrativa o en relación de dependencia, cuando estas sean impuestas obligatoriamente por los superiores jerárquicos o empleadores;
- g) Prohibición de recibir contribuciones de empresas que exploten juegos de azar; y
- h) Prohibición de realizar aportaciones o donativos de los ministros, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

Sin embargo y pese a este amplio catálogo de prohibiciones, lo cierto es que en los hechos la vigencia real de estas disposiciones es muy limitada como consecuencia, entre otros factores, de la debilidad de los mecanismos de control previstos así como por la dificultad de imponer sanciones de peso en caso de un incumplimiento de las normas.

3.7. Obligaciones de los partidos, con particular énfasis en la rendición de cuentas

Este tema constituye uno de los aspectos de mayor importancia en relación con la problemática de las finanzas partidistas, en particular dada su conexión estrecha con los fenómenos de corrupción, financiamiento ilegal y narcofinanciamiento. Por ello, la gran mayoría de los países latinoamericanos (entre los que cabe citar a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) establecen en sus legislaciones algún tipo de obligación para los partidos políticos en este ámbito -la cual suele ser proporcional con la existencia o no de un financiamiento público directo en el país en cuestión-, siendo la más frecuente de ellas, y en muchos casos la única, la obligación de rendir cuentas sea ante la autoridad electoral o bien ante alguna otra instancia competente acerca del origen, manejo y destino de

sus recursos financieros. Las regulaciones a este respecto las encontramos en todos los países donde existe el financiamiento público directo. Aquí, las excepciones son, entre otras, los casos de Chile y Panamá, cuyas legislaciones sí hablan de la necesidad de parte de los partidos políticos de llevar libros de ingresos y egresos pese a la inexistencia del aporte público directo.

Sin embargo, y pese a la existencia en varios países de normas que le imponen a los partidos la obligación de llevar contabilidad de ingresos y egresos, lo cierto es que con demasiada frecuencia las organizaciones partidarias no cumplen este requisito con seriedad, en particular en lo que refiere a los aportes de origen privado, debido en gran parte a la debilidad de los mecanismos de control previstos en la mayoría de las legislaciones, la poca aplicabilidad de las sanciones en caso de violación de las normas, así como al poco interés que los partidos tienen en dar a conocer sus fuentes de financiación.

Por lo demás, en un elevado número de estos países, la legislación electoral limita la obligación de rendir cuentas a los gastos de campaña, las cuales deben ser presentadas con posterioridad a la elección, en la mayoría de los casos incluso varios meses después. Por el contrario, en un número reducido de países (Argentina, Brasil, Honduras y México) la normativa electoral dispone en cambio que la rendición de cuentas comprenda no sólo un informe financiero anual, sino también un reporte específico acerca de los gastos erogados durante cada campaña electoral.

En cuanto a la forma en cómo deben presentar los partidos sus movimientos financieros, se establece la elaboración y presentación de una contabilidad detallada que contenga los ingresos y egresos de los mismos, por lo general respaldada por los documentos respectivos y, en algunos casos (Argentina, Ecuador, Honduras y Guatemala), existe asimismo la obligación adicional de que dicha información deba ser verificada por un contador reconocido.

Por su parte, varias legislaciones exigen a los partidos conservar sus cuentas durante cierto tiempo (así, por ejemplo, en Argentina, 3 años; en Brasil y Ecuador, 5), lo que en principio posibilita que también los ciudadanos puedan enterarse de los movimientos económicos de estas organizaciones, siempre y cuando se establezca la publicidad y el acceso del electorado a la información en cuestión. En Argentina y Brasil se dispone la publicación de la misma en el Boletín o Diario Oficial y, en Chile, se prescribe que un juego de copias quedará a disposición del público. Este aspecto cumple una función informativa que permite al elector conocer en forma más precisa el origen y cuantía de los fondos partidarios, así como la forma y monto de los egresos totales y electorales de las organizaciones políticas.

En materia de periodicidad (es decir la frecuencia con la que se debe realizar el control), ésta obviamente, tiende a ser de carácter permanente en aquellas legislaciones donde se concede un financiamiento público directo para las actividades ordinarias de los partidos y, temporal en aquellos países donde la contribución estatal es sólo para fines propagandísticos. Las disposiciones respectivas son muy variadas y en los casos donde se establece la presentación de las cuentas partidistas, la periodicidad puede consistir simplemente en la obligación de que éstas estén a disposición del órgano competente (Guatemala y Venezuela) o bien que sean presentadas anualmente (Honduras, México, Ecuador, Argentina, Chile y Brasil) y/o en épocas de campaña, antes (Costa Rica) o después de los comicios (Honduras, Argentina y Paraguay).

Finalmente, en relación con el órgano encargado del control, en los once países latinoamericanos cuyas legislaciones expresamente establecen uno, éste es el órgano supremo electoral, salvo el caso particular de Nicaragua cuya ley electoral asigna dicha competencia fiscalizadora a la Contraloría General de la Nación.

3.8. Regulaciones sobre el financiamiento privado

La regulación en torno al financiamiento privado reconoce dos tipos principales de normas. Unas, aquellas que establecen quién o quiénes pueden contribuir al financiamiento de los partidos políticos; otras que fijan los toques de las sumas que les pueden ser entregadas a estos.

Las 17 leyes electorales latinoamericanas analizadas autorizan como contribuciones privadas legales a los partidos políticos las cuotas de sus adherentes y, en algunas ocasiones, también las rentas provenientes de las inversiones de los mismos. Por su parte, en materia de prohibiciones, cabe anotar que éstas son muy similares a las prohibiciones relativas a los posibles contribuyentes privados, consistiendo en la mayoría de los casos, en disposiciones relacionadas con los aportes de origen extranjero, de personas naturales o jurídicas vinculadas con el Estado, así como sobre fondos provenientes de actividades ilícitas.

Un análisis comparado permite identificar, en principio, cinco categorías principales de prohibiciones respecto a los posibles contribuyentes privados:

- a) La prohibición de recibir aportes de personas naturales o jurídicas, empresas o entidades vinculadas a la administración pública. A través de esta medida se busca salvaguardar la independencia, especialmente de aquellos candidatos que resultaren electos, respecto a grupos económicos que hubieren colaborado en la financiación de su propaganda.
- b) La prohibición de contribuciones provenientes de empresas que exploten juegos de azar o que sean de origen ilícito.
- c) La prohibición de recaudar fondos de origen extranjero, sean éstos públicos, mixtos o privados. El objetivo de este tipo de prohibición consiste en salvaguardar la soberanía nacional, así como evitar la injerencia de capitales multinacionales en los asuntos internos. Nicaragua hasta hace poco constituyó la única excepción, indicándose en la ley vigente hasta 1995 que las donaciones del exterior deberían ser entregadas al Banco Central a fin de constituir el "Fondo para la Democracia" el cual era administrado por el Consejo Supremo Electoral, quien distribuía el 50% de éstas entre las organizaciones destinatarias de dicha contribución. Después de la reforma electoral de finales de 1995, vigente para las elecciones de 1996, las donaciones provenientes del extranjero quedaron prohibidas.
- d) Algunos países prohíben asimismo las contribuciones provenientes de personas organizadas, entendiendo por tales, en el caso de Argentina, a las asociaciones sindicales o gremiales y, en el caso de Brasil y República Dominicana, a las personas jurídicas o empresas privadas nacionales.
- e) Otros países (Argentina, Honduras, México) establecen la prohibición de contribuciones anónimas, si bien los tres países exceptúan de esta prohibición las colectas populares.

Empero, y pese a esta variada y extendida lista de prohibiciones y restricciones, lo cierto es que en los hechos y con demasiada frecuencia, los partidos no respetan estas disposiciones, debido en gran parte a la debilidad de los mecanismos de control así como al poco peso de las sanciones que se les imponen en caso de infracción. Desde un frío análisis de costo/beneficio muchos partidos deciden arriesgar y violar la ley ya que, aun en caso de ser encontrados responsables de haber quebrantado la norma, los beneficios generalmente suelen ser superiores a los costos.

En cuanto a la segunda cuestión -la cuantía o monto que los simpatizantes pueden entregar a los partidos-, únicamente unos pocos países fijan actualmente un tope máximo. En Brasil, hasta una cantidad 200 veces mayor al salario mínimo nacional; en Colombia, compete a la Corte Electoral establecer dicho tope para cada proceso electoral. En México, de acuerdo a la Reforma Electoral de 1996, se establece un límite a las contribuciones privadas equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda como monto total máximo para los aportes provenientes de cada persona física o moral²⁶.

Obviamente medidas de esta naturaleza son importantes para evitar que grupos privados o individuos con gran poder económico traten de apoderarse de los partidos. Sin embargo cabe apuntar, que si bien desde el punto de vista teórico este tipo de restricción puede contribuir a mantener dentro de límites razonables las ingentes sumas de dinero que se emplean para la realización de las campañas electorales, colocando al mismo tiempo en una situación de mayor igualdad a los contrincantes

políticos, la dificultad de su puesta en práctica es obvia dada la poca transparencia de las finanzas partidistas y la poca eficacia de los mecanismos de control estatales que actualmente existen.

Resumiendo, el estudio comparado de la legislación electoral latinoamericana evidencia que, tal como están diseñadas a la fecha, en la mayoría de los países de la región el conjunto de las transacciones partidistas carecen de la necesaria transparencia al tiempo que las mismas escapan al control y supervisión, tanto del poder público como del sano y necesario control ciudadano.

4. Posibles reformas

Como hemos tenido ocasión de analizar y evaluar en el punto anterior, el problema en materia de financiación política es una realidad innegable, el desafío es evidente y no existen, obviamente, soluciones mágicas a las cuales recurrir.

Por otra parte, todo intento de reforma electoral en general y, de manera particular, en materia de financiación, debe tener brújula para no perder su norte. En efecto, la premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aún mayor fuerza en el ámbito de la financiación por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con la del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así por ejemplo, mientras en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento son percibidas como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países por el contrario (Alemania y Canadá) son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar informada.

Otras tres consideraciones preliminares vale la pena formular antes de entrar de lleno al catálogo de las posibles reformas. La primera de ellas pasa por el hecho de destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda, radica en la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación no sea analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien ha expresado Giovanni Sartori "... Más que ningún otro factor ... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia". La tercera y última consideración consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo indica: el ser un tema condenado a la sucesión de distintas formas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, donde usualmente la adopción de una solución parece engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema gran atención en los últimos 40 años, se le denomina la "legislación interminable"²⁷.

Pasamos a continuación a formular nuestras principales propuestas de reformas, las cuales tienen los siguientes objetivos centrales: i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, fijar topes a los gastos e imponer límites a las contribuciones individuales); ii) mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; iii) poner coto o al menos

disminuir lo más que se pueda los actuales niveles de corrupción política; iv) fortalecer la publicidad y transparencia del uso del dinero.

a) En relación con los sistemas de financiación política

Como ya hemos visto, las alternativas principales en materia de financiamiento político son básicamente tres: La primera, en un extremo, es que cada partido político y candidato asuma la responsabilidad financiera de su campaña por sí solo, es decir sin la intervención del Estado. La segunda, en el extremo opuesto, es que el Estado cubra la totalidad de los gastos de las campañas electorales, e incluso (de decidirse así) de los gastos corrientes de los partidos políticos. En este supuesto se prohíbe el financiamiento privado. La tercera, que como hemos analizado es la más común, es la que establece un sistema mixto (público y privado) de financiamiento.

Si observamos las tendencias vigentes hoy en el Derecho Comparado comprobamos que mientras en los países de Europa continental están poniendo más énfasis en el financiamiento privado, en América Latina por el contrario, y quizás en gran parte debido a los escándalos de narcofinanciamiento, pareciera transitarse en sentido contrario. Este es el caso de la reciente Reforma mexicana de 1996 que si bien mantuvo el sistema de financiación mixto, dispuso que el mismo fuese predominantemente público, estableciendo por ley una relación de 90% público y 10% privado²⁸. En esta misma dirección pareciera marchar Colombia, país que agobiado por los recientes escándalos de narcofinanciamiento parece inclinado a dar un paso más adelante que México, estableciendo que la financiación total de la campañas queden completamente a cargo del Estado²⁹.

Desde nuestro punto de vista, las dos primeras alternativas (las colocadas en los extremos opuestos) no parecen aconsejable por diversas razones. Por un lado, sacar por completo al Estado del sistema de financiamiento y dejar éste exclusivamente en manos de los grandes contribuyentes podría entrañar, como hemos visto, consecuencias nefastas para la salud de la democracia. Somos de la opinión de que el Estado tiene un papel importante que jugar en este campo cual es asegurar que las elecciones sean competitivas y que el financiamiento público goce de transparencia y credibilidad. Pero en el otro extremo, pretender que el Estado sea quien cubra la totalidad de los gastos electorales podría asimismo traer efectos no deseados, entre ellos, una inversión inaceptablemente alta de fondos públicos (especialmente en épocas como la nuestra de severo control del gasto público), así como el peligro de osificación y burocratización de los partidos políticos.

Por ello somos de la idea de mantener un sistema de financiamiento mixto debiendo cada país, en función de su situación particular, determinar el porcentaje más adecuado de la combinación entre dinero público y privado. El financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen la práctica oficiosa de las comisiones y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos. Pero creemos, asimismo, como bien sugiere Humberto Njaim, que para compensar los efectos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer algún sistema de "*matching*", en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo obviamente aquellos fondos que sean el resultado de numerosas y pequeñas contribuciones en lugar de pocas y grandes sumas de dinero llegando incluso a descartar la posibilidad del "*matching*" con el fin de desalentar estas últimas³⁰.

b) En relación con las actividades objeto de financiamiento público

Respecto a las actividades objeto de financiación pública nuestra opinión es que se financien tanto los gastos de campaña electoral como los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. La razón para ello obedece a la naturaleza jurídica que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas pero que realizan funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiación pública. Fuera de nuestra región, esta tesis es la que sigue España, de acuerdo a la Sentencia del Tribunal

Constitucional del 2/2/81, la cual fundamenta el principio de financiación pública de los partidos políticos no en base a su mera existencia como tales, sino por contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular, es decir, por desempeñar las funciones que le atribuye el artículo 6 del Código Electoral, que les convierte en organizaciones sociales con relevancia constitucional.

Un tema conexo a este, y de gran importancia, pasa por la sugerencia de disminuir los gastos en materia de propaganda y aumentar los recursos destinados al fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, a las campañas de educación cívica, y a las labores de formación y capacitación de cuadros. Somos así de la opinión que una parte de la financiación debe ser invertida en el fortalecimiento de una cultura democrática y en el desarrollo de unos partidos políticos modernos y eficaces. Creemos, sin embargo, siguiendo en este punto también a Njaim, que lo conveniente sería no canalizar estos fondos directamente a los partidos, sino a las fundaciones o instituciones similares, ya que la experiencia indica que por un lado éstas están mejor preparadas para llevar a cabo dichas labores y, por el otro, que es muy grande y frecuente la presión al interior de los partidos por desviar estos fondos para finalidades más inmediatas y urgentes del aparato ³¹.

c) En relación con los topes a los gastos de campaña, con particular énfasis en los gastos de propaganda

Estamos a favor de la tendencia hoy presente en un buen número de países, tanto de nuestra región como de fuera de ella, en establecer topes a los gastos de campaña, con particular énfasis a los gastos de propaganda. La importancia de los topes radica en: i) el impacto positivo que éstos tienen en disminuir los gastos y por ende la necesidad de dinero; ii) propiciar condiciones de competencia más equitativas; y iii) facilitar la fiscalización de los gastos de campaña, ya que pese a la complejidad de éstos, dada su mayor visibilidad, dejan huellas fáciles de ser rastreadas ³².

Dentro de este punto cabe abordar, aunque sea someramente, el tema de los medios de comunicación, en especial el de los electrónicos y dentro de estos el de la televisión y su relación con la financiación política; relación que es compleja y hasta podríamos decir contradictoria. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos. Pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal - en la época actual de la "videocracia"- por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales. En efecto, los partidos han tenido que incrementar sustancialmente sus presupuestos en la medida que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas. Ello lleva a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero, incurran en actos de corrupción, como lo testimonia el caso de Italia, donde la misma comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de los años setenta y principios de los ochenta; época que coincidió con el hecho de que las campañas se concentraron más y más en la televisión, mientras que la propiedad de éstas se concentró cada vez en menos manos. De ahí la importancia de controlar los disparadores del gasto electoral, en especial, de tratar de reducir la duración de las campañas; poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios; facilitar vía recursos públicos un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; al tiempo que tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos ³³.

d) En relación con la duración de las campañas

Apoyamos asimismo la tendencia hoy en marcha en muchos países de la región ³⁴, dirigida a acortar la duración de las campañas, como un paso importante para, por una parte, lograr disminuir los gastos electorales y, por la otra, mejorar las condiciones de equidad de la contienda electoral. Un efecto positivo adicional que tiene esta medida es la de permitir un mayor y mejor control de los gastos de parte del organismo fiscalizador y, consecuentemente, una mayor transparencia del empleo de los recursos financieros.

e) En relación con las contribuciones individuales

En materia de contribuciones individuales si bien en principio somos de la tesis de imponer límites o topes a las mismas, somos conscientes al mismo tiempo de la dificultad que en la práctica existe para poder llevar a cabo un control efectivo sobre ellas. De ahí que sin descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva lograda entre otros países, somos de la idea de que en caso de no optarse por el establecimiento de límites a las contribuciones individuales, se dé una amplia publicidad a los aportes privados. En efecto, la publicidad, sin llegar a ser un mecanismo perfecto, es sin embargo una herramienta útil para lograr una mayor fiscalización, ya que obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Nos pronunciamos asimismo y, de manera clara, en contra de todo aporte proveniente de personas jurídicas y, siguiendo la tendencia actual, nos oponemos a las contribuciones anónimas y a todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero. Respecto de estas últimas, incluso de aquellas destinadas a dar apoyo a las actividades de formación/ capacitación/educación de los partidos, ya que como el caso costarricense lo evidencia, ello abre un peligroso portillo que dificulta ejercer un control adecuado sobre el destino último de las mismas.

f) En relación con el órgano de control y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación política. Por ello, somos de la opinión de mantener el sistema mayoritariamente prevaleciente en nuestra región que adjudica esta responsabilidad a los órganos electorales, pero con dos advertencias.

La primera refiere a la importancia de fortalecer las competencias y los recursos –económicos, técnicos, humanos- de estos cuerpos, en especial el mejoramiento del mandato de los mismos en materia de revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que fortaleciendo la capacidad para investigar acerca del origen y destino que los partidos hacen de sus recursos financieros. La razón para ello es obvia ya que la mayoría de estos órganos no cuentan ni con los medios ni con los recursos idóneos para cumplir adecuadamente esta delicada y compleja labor.

La segunda remite a la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada, ya que como la experiencia lo demuestra en estos casos la labor de supervisión es altamente ineficaz³⁵.

Por su parte, en relación con los procedimientos y mecanismos de supervisión, creemos que éste es un ámbito donde se deben hacer las reformas más importantes, dirigidas precisamente a fortalecer el control del uso de los recursos financieros de los partidos. Una primera medida, similar a la adoptada en México por la Reforma de 1996, pasa por hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural. La segunda, es la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos. La tercera, es la de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello conlleva y no limitar las mismas a simples exámenes superficiales y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países. Para ello es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme (los lineamientos del IFE a los partidos mexicanos o los de la Comisión Electoral Estatal de Puerto Rico son ejemplos valiosos). Sería igualmente conveniente homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes. Por otra parte, para que la auditoría sea eficaz convendría que la misma fuese permanente, ya que lo conveniente es que la misma ayude a evitar problemas y no se limite sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Creemos así que las auditorías deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito. Es conveniente, asimismo, dar gran publicidad a los resultados de las mismas así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, por los medios de comunicación y por la ciudadanía. Una

idea, respecto de la cual valdría la pena evaluar su grado de viabilidad, es que los informes de los partidos puedan ser auditados y los resultados de estas auditorías dados a conocer antes de las elecciones, y no como hasta ahora que ello ocurre varios meses después cuando ya su incidencia, en caso de violaciones a la ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo. Otras sugerencias pasan por mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros; establecer al interior de los partidos "Consejos de Control Ético", la figura del "Mandatario Único Financiero" como único -valga la redundancia- responsable del manejo de los dineros y el uso de la cuenta corriente única

36

g) En relación con el endurecimiento del régimen de sanciones

También es conveniente endurecer el régimen de sanciones en caso de violación a la ley electoral; tendencia que vemos cobrar fuerza en la región. Sugerimos así, siguiendo al Derecho Electoral Comparado, por un lado, incorporar sanciones que impongan la ineligibilidad por un tiempo determinado del candidato infractor, o bien la anulación de la elección o revocatoria del cargo si éste ya hubiera resultado electo, en caso de comprobarse la infracción, y, por el otro, establecer nuevos tipos penales en esta materia³⁷.

h) En relación con la obligación de rendir cuentas de parte de los oficiales electos

La obligación de rendir cuentas es un instrumento de la mayor importancia en el combate a la corrupción. En efecto, uno de los mecanismos más importantes para controlar la misma y que permitiría al mismo tiempo ejercer un mayor control –institucional, interpartidario y de la opinión pública- sobre los funcionarios electos y los políticos pasa por establecer una legislación que posibilite conocer la situación patrimonial de éstos, mediante la presentación de declaraciones juradas de su patrimonio de carácter público, las cuales, en caso de resultar electo, deberían ser auditadas por Contador Público certificado. Durante el ejercicio de su cargo, debería procederse a actualizar las mismas con base en informes anuales y, a la salida del cargo, debería presentar una declaración jurada final, todas ellas obviamente auditadas. Una medida de esta naturaleza tendría como fin permitir que la opinión pública tenga pleno conocimiento del patrimonio y estilo de vida de los políticos antes de asumir el cargo, durante el período que lo ejercen, y luego de dejar el mismo con el objeto de evitar, en la medida de lo posible, el enriquecimiento ilícito³⁸.

i) En relación con la necesidad de contar con mayores niveles de transparencia y publicidad

El tema de la transparencia y la publicidad son aspectos clave en la lucha contra la corrupción política. En principio, esta demanda pareciera deseable preferiblemente para las grandes contribuciones y no tanto para las pequeñas, ello por cuanto a mayor nivel de contribución existiría el riesgo de una mayor dependencia, un mayor peligro de corrupción y, por consiguiente, la necesidad de una mayor transparencia y publicidad. De ahí por tanto que, desde nuestro punto de vista, la demanda de transparencia deba ser vista más que como un valor democrático en sí mismo, como un instrumento dirigido a evitar influencias indebidas del dinero en la política que puedan llevar a la corrupción.

Si bien deseable, empero, cabe preguntarse cuán realista es esta demanda de transparencia en materia de financiamiento político? En principio pareciera poco práctica dada la enorme complejidad que ella encierra. Un primer ejemplo de esta complejidad pasa por la dificultad de poder probar aquellas contribuciones ilícitas (sea en dinero, en bienes o en servicios) que provienen de personas, incluidos ciertos funcionarios públicos, o bien de empresas vinculadas al Estado. La ilegalidad en estos casos se produce como consecuencia del abuso en el ejercicio de un cargo o mandato público para fines personales o de un partido, con el objetivo de aprovechar su situación para recaudar fondos o bien al poner a disposición de su partido o candidato medios y/o bienes estatales en especial durante las campañas electorales. Como bien apunta Angel Alvarez refiriéndose al caso venezolano "... como ha sido sistemáticamente debatido y denunciado en el país, el sector público central y descentralizado es y ha sido históricamente una fuente permanente de financiamiento ilegal de los partidos, de los candidatos, e incluso de los gastos personales de los dirigentes partidistas"³⁹.

Por su parte, otras medidas, tales como exigir que si un diputado recibe dinero debe declararlo, ayudan en principio a ejercer un mayor control. Sin embargo, el problema es que terceros quienes no participan en la contienda electoral puedan hacer campañas en favor de temas muy cercanos a ciertos candidatos o partidos sin darle dinero directamente a éstos pero sí beneficiándoles mediante un apoyo indirecto. Otra manera de brindar este apoyo indirectamente, es dárselo a las fundaciones de los partidos. Y aquí es donde el tema se complica ya que si bien es posible limitar estos mecanismos o vías indirectas de financiamiento que impiden una total transparencia de las fuentes de dinero que ingresan a la política, ello podría constituir una violación del derecho a la libertad de expresión.

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debiera ser muy general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario, como hemos visto, existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de buscar un sano equilibrio entre ambos objetivos. De ahí también la importancia de no limitarse a pensar sólo en mecanismos jurídicos e institucionales, ya que es obvio que no será únicamente vía regulaciones como se podrá erradicar la desviación patológica del financiamiento y su nefasta consecuencia para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Proponemos así la necesidad de adoptar una estrategia global, holística e integral, dirigida a lograr despertar una mayor sensibilidad de la opinión pública, de los medios de comunicación, de las ONG's (*watch dogs*), etc., con el fin no sólo de dar seguimiento a cuánto se gasta, cómo y quién lo financia, sino además dirigido a poner mucha vigilancia sobre a quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

En efecto, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y de la capacidad de los órganos de supervisión y fiscalización, si bien fundamental, sólo cubre una parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no entran en los partidos, quedando a nivel del candidato y de un reducido número de sus colaboradores más cercanos. Esta observación cobra una importancia especial en el caso de Latinoamérica donde la contienda política suele basarse más en las personalidades de los candidatos que en la de los partidos, particularmente ahora con la crisis de credibilidad que éstos vienen sufriendo. Ello lleva a que generalmente las transacciones entre donante y beneficiario adquieran un carácter aún más secreto. De ahí que muchas veces los principales dirigentes o miembros del partido no están enterados de las contribuciones privadas (muchas de ellas de dudoso origen y de elevada suma) sino sólo el candidato y su entorno, conformado muchas veces por contribuyentes privados ellos mismos y/o personas extrañas al partido; situación ésta que se agrava además debido a la escasa prohibición que hoy existe en el Derecho Electoral Latinoamericano en torno a las contribuciones anónimas, lo cual debilita aún más la de por sí cuestionada eficacia de los actuales mecanismos de control.

5. Reflexión final

Como bien expresa De La Calle "... no basta con recorrer el camino de las reformas legales (ni tampoco con abordar el necesario fortalecimiento de la arquitectura institucional agregamos nosotros). Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política"⁴⁰.

En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era, lamentablemente, bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito. Afortunadamente esta situación ha comenzado a cambiar, como consecuencia del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción

política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta y positiva de parte de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y "*accountability*" en relación con este tema.

Por ello, las reformas legales e institucionales –imprescindibles como ya hemos destacado- serán insuficientes y poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo nefasto de los "políticos de negocio"⁴¹. Nuestra época demanda así, un reaceramiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo central tanto para la Ética de la Administración Pública como para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, la financiación de la política juega un papel central.

NOTAS

¹. Huntington, Samuel. "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century" (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

². Véase una lista completa y un análisis detallado de todos estos procesos electorales en: "Elecciones y Democracia en América Latina: 1988-1991. Una Tarea Inconclusa", obra editada por Cerdas, Rodolfo; Rial, Juan, y Zovatto, Daniel. IIDH-CAPEL, 1993. Véase, asimismo, la serie de "Boletín(es) Electoral(es) Latinoamericano(s)", editada también por el IIDH- CAPEL desde 1989 a la fecha. Otra obra a consultar es la que próximamente será publicada en España, por el Instituto de Cooperación Iberoamericana, bajo el título: "Elecciones y Democracia en América Latina: 1992-1996", editada por Rial, Juan y Zovatto, Daniel.

³. Como bien apunta Posada-Carbo, Eduardo: "Election campaigns elsewhere cost even more. The rising cost of electioneering in the USA has even forced prominent politicians into retirement. The bill for the 1996 presidential election, at \$800m, was three times that of the 1992 campaign, while a similar amount was spent by those contesting seats in Congress. Examples of high spending abound in Latin America too. Ernesto Zedillo, the Mexican presidential candidate for the ruling Partido Revolucionario Institucional (PRI), alone spent much more than the official limit of \$40m in the 1994 campaign. Spending limits were also exceeded in local polls. (...) Figures for Brazil are even higher. In the state of Pernambuco, the 1986 campaigns appear to have cost as much as \$70m. In a recent study, Roberto Aguiar concluded that the total spent on the 1989 presidential election campaign in Brazil may have exceeded \$2billion". Money and Elections in Colombia. The Economist. Latin America Regional Overview. Country Forecast. 4 quarter 1996. The Economist Intelligence Unit. págs. 4-10.

⁴. Como expresa Gamarra "The prevalence of elections in Latin America however, has brought to the surface a disturbing trend: allegations of illicit funds entering electoral campaigns. In the past two years, political parties and their candidates in Bolivia and Colombia have been charged with receiving campaign contributions from narcotics traffickers. Candidates in other countries have succumbed to the same type of electoral financing. Those who have remained immune to this trend are likely to face similar situations in the near future. Gamarra, Eduardo A. "The Art of Narcofunding". Hemisphere Magazine.

⁵. Alcocer V., Jorge. Introducción. La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo, en "Dinero y Partidos". Compilación de Jorge Alcocer V. México, 1993. págs. 15-25.

⁶. Ibid.

⁷. International IDEA. "Democracy Forum". Véase el resumen de las conferencias de Marta Lagos y Daniel Zovatto sobre "The State of Democracy in Latin America". Chapter 5. págs. 39-43. Estocolmo. Suecia. 1996. Véase asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995 y 1996. Marta Lagos. Chile.

⁸. La crisis política que vive actualmente Colombia y la crisis de legitimidad del Presidente Samper prácticamente desde su llegada al poder son quizás el caso típico en nuestra región. La revolución encabezada por los jueces "manos limpias" en Italia como consecuencia de los niveles descarados de corrupción política a que había llegado la clase política tradicional en este país es otro ejemplo paradigmático de este fenómeno.

⁹. Zovatto, Daniel. "La Política bajo Sospecha". La Nación. Abril de 1996.

¹⁰. Para poner tan sólo un ejemplo, quisiera citar el de una democracia estable y de larga tradición como la costarricense, en la cual de acuerdo a la última encuesta de Borge y Asociados, cuando se le preguntó a los costarricenses si estaban interesados en la política, un 54,8% respondió que decididamente no, sólo un 35,3% dijo que sí, mientras el resto prefirió no contestar. Borge, Víctor y Asociados. Encuesta de Opinión Pública. Junio-Julio de 1997.

¹¹. Navas Carbo, Xiomara. La Financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos, que será publicado próximamente por el FCE en la obra colectiva "Tratado de Derecho Electoral Comparado Latinoamericano", editado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto; Perfiles Liberales. Financiamiento de Partidos Políticos. Número 41. 1995, véase en especial el artículo de Tomás Jocelyn-Holt L. "¿Cuánto Gastan los Partidos Políticos?". págs. 39-41; Posada-Carbo. op. cit. págs. 4-10; Jardim, Torquato. "O Financiamento dos Partidos Políticos no Brasil". Versión mimeografiada; Borja, Rodrigo. "Partidos Políticos en Ecuador". Versión mimeografiada; Rial, Juan. "Financiación de Partidos Políticos en Uruguay". Versión mimeografiada; Alvarez, A. E. "Los partidos políticos, su financiación y la democracia", en: La reforma de los partidos políticos. Financiamiento y democracia. Caracas. Konrad Adenauer Stiftung. 1995.

¹². Alexander, Herbert. "Financing Politics: Money, Elections and Political Reform". 4th Edition. University of Southern California; Gunlicks, Arthur. "Campaign and Party Finance in North America and Western Europe". Westview Press; Alexander, Herb and Shiratori, Rei. "Comparative Political Finance among the Democracies". Boulder, CO. Westview Press; "Political Finance in Europe". Alec T. Barbrook for the Council on Governmental Ethics Laws Annual Conference, 1989; "Royal Commission of Electoral Reform and Party Financing Research Studies". Royal Commission. 1991; Journal of Law and Society. The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel. Menachem Hofnunfg. Volume 23 (March 1996).

¹³. Melecio, Juan R. "El Financiamiento de los Partidos Políticos y los Candidatos en Puerto Rico y en los Estados Unidos de Norteamérica". Ponencia presentada en el Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. Guatemala, 1 al 5 de setiembre de 1997, organizado por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala con la colaboración de International IDEA, Minugua y la Embajada de Suecia. págs. 1-2. Versión mimeografiada.

¹⁴. De la Calle, refiriéndose al caso concreto de Colombia, expresa: "Lamentablemente, en el caso colombiano la situación ha adquirido características de crisis política. Las acusaciones sobre infiltración de fondos provenientes del llamado Cartel de Cali en la pasada campaña electoral ha provocado una difícil situación, aún no superada totalmente. Incuestionablemente, a raíz de ello, la financiación de las campañas ha adquirido en Colombia una importancia inusitada, no exenta de una fuerte dosis de crispación política. La discusión política no cesa y, de cierto modo, el tema predominante en los últimos 3 años ha girado en torno a estos hechos. Esa financiación generó una crisis política de grandes dimensiones que incluyó la denuncia presentada por el Fiscal General de la Nación en contra del Presidente de la República. De La Calle, Humberto. "Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. El Caso Colombiano". Ponencia presentada en el Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. Guatemala, 1 al 5 de setiembre de 1997, organizado por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala con la colaboración de International IDEA, Minugua y la Embajada de Suecia. pág. 2. Versión mimeografiada.

¹⁵. Landfried, citado por Navas Carbo, Xiomara. op. cit. pág. 26.

¹⁶. Navas Carbo, Xiomara. op. cit. págs. 26-27.

¹⁷. Ibid.

¹⁸. Para el caso de Italia ver el excelente artículo: "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia". Della Porta, Donatella. <http://www.unesco.org/issj/rics149/dellaportal149.htm>

¹⁹. Para el caso de España ver: "La Financiación de los Partidos Políticos". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 23 de noviembre de 1993. Cuaderno y Debates, 47; Del Castillo, Pilar. "La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales". Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1985; González-Varas, Santiago. "La Financiación de los Partidos Políticos". Dykinson, 1995. págs. 177-191; Marín Leiva, Félix. "Financiación a Partidos Políticos en España". Ponencia presentada con ocasión del Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. Guatemala, 1-5 de setiembre de 1997.

²⁰. Para el caso de Japón ver: Kishimoto, Koichi. "Politics in Modern Japan". Japan Echo Inc. Tokyo, 1988. Chapter 7. Véase asimismo, Shiratori, Rei. "Political parties need change". The Japan Times. June 24, 1996. págs. 20- 21.

²¹. Para el caso de Francia, véase: González-Varas, Santiago. op. cit. págs. 163-174.

²². "The Economist". How to cut the cost of politics. February 8th, 1997. págs. 15-16. Véase asimismo en este mismo número: Money and Politics. Politicians for rent. págs. 23-25.

²³. González-Varas, Santiago. op. cit. págs. 21-22.

²⁴. Los 17 países estudiados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Puerto Rico.

²⁵. Navas Carbo, Xiomara. op. cit. pág. 15.

²⁶. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. "Análisis del Sistema Electoral Mexicano". Informe de un Grupo de Expertos. OSP.PNUD.IFE.TE. México, junio de 1997. pág. 44.

²⁷. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. pág. 37.

²⁸. Respecto del sistema mexicano que como hemos visto se decanta abiertamente por unos partidos financiados casi exclusivamente por el Estado, en un reciente informe que elaboramos para las Naciones Unidas, junto al Dr. Dieter Nohlen y al Dr. Felipe González Roura expresamos: "Siendo uno de los objetivos principales de la Reforma, ayudar a crear un sistema de partidos más plural así como unas condiciones de competencia más equitativas, el haber privilegiado el financiamiento público en principio parece una medida correcta y compatible con esa finalidad, por los efectos positivos que éste suele tener en disminuir la posibilidad de entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción así como la influencia desmedida de los grandes grupos económicos en las decisiones de los partidos. Pese a que no existe una fórmula ideal en cuanto a la combinación entre financiamiento público y privado, lo cierto es que la fórmula 90 a 10 en favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana. Cabe advertir, sin embargo, como la experiencia comparada lo demuestra, que el financiamiento público no es la panacea, y que si bien puede coadyuvar en disminuir los vicios arriba apuntados lo cierto es que no los elimina por completo. España e Italia son dos claros ejemplos de ello. En Alemania por su parte, en los últimos años ha tenido lugar un intenso debate en el que se recogen razones importantes en contra de que los partidos dependan mayoritariamente del Estado. De ahí la importancia de evaluar, en el mediano plazo, los posibles efectos no deseados o perversos que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos en favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes. Por ello esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una "etapa transitoria", sólo justificada por la necesidad de crear condiciones más

transparentes y equitativas de la contienda electoral así como para ayudar a desarrollar un sistema de partidos más pluralista. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. pág. 39.

²⁹. En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del actual gobierno de ese país, en materia de financiación política, promueve la financiación total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado opta en materia de fuentes de financiación, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito. Se prohíbe asimismo cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio. La propuesta propugna asimismo la creación de un Fondo que permita anticipar el pago de los gastos correspondientes. Esta propuesta, expresada sin mayores consideraciones de tipo fiscal –expresa De La Calle- es quizás una reacción un tanto episódica al contexto político en que se formuló. De acuerdo con la propuesta, el Fondo se distribuiría de manera equitativa entre las distintas campañas y la entrega de dinero se haría exclusivamente a través de tesorerías únicas. De La Calle, H. op. cit. pág. 23.

³⁰. Njaim, Humberto. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela". Trabajo elaborado para el IIDH/CAPEL y el CIS, en el marco del Proyecto de Investigación sobre "El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Iberoamérica". pág. 22. Versión mimeografiada.

³¹. Njaim, Humberto. op. cit. pág. 22.

³². González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. pág. 43.

³³. Varias reformas electorales recientes y otras en proceso apuntan en esta dirección. Entre ellas cabe citar, entre otras, la reforma electoral mexicana de 1996 y las propuestas de reforma en Colombia y los Estados Unidos. En el caso de Colombia, el proyecto de reforma del gobierno va en la línea de prohibir la publicidad pagada en televisión, en compensación de lo cual se ampliaría el espacio gratuito en ese medio e, inclusive, en la radio. De igual modo, el proyecto propone prohibir las contribuciones en dinero o en especie de los medios de comunicación en favor de las campañas. En el caso de los Estados Unidos, una de las propuestas de reforma contenida en el Proyecto del Senado Número 1219 (1219, 104 Congress (1995) y en el Proyecto de la Cámara de Representantes Número 2566 (HR 2566, 104 Congress (1995), consiste, precisamente, en ofrecerle a los candidatos que acepten las restricciones, acceso a los medios sea libremente o a mitad del costo, sin perjuicio de permitir contribuciones y gastos mayores a los opositores de los candidatos que no acepten dichos límites.

³⁴. Así por ejemplo, la reforma mexicana de 1996 redujo la duración de las campañas. La propuesta de reforma del gobierno de Colombia propone que la duración de las campañas no sea superior a los 3 meses. En otros países de la región donde se están discutiendo actualmente reformas (Guatemala, por ejemplo), la reducción del tiempo de las campañas es uno de los objetivos centrales del proceso reformador.

³⁵. En efecto, un examen comparado de la labor de estos organismos en Latinoamérica, especialmente en aquellos países en los cuales la integración de los mismos está altamente contaminada por los intereses partidistas, evidencia las severas limitaciones que existen en materia del necesario control y supervisión.

³⁶. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. págs. 45-47.

³⁷. Nos referimos en particular a la legislación francesa.

³⁸. Melecio, Juan R. op. cit. págs. 1-5.

³⁹. Alvarez, A. E. op. cit. pág. 57.

⁴⁰. De La Calle. op. cit. pág. 25.

⁴¹. Della Porta, Donatella. op. cit. Ver todo el artículo.

La Administración Pública como “Comunidad Discursiva”: Algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina *

Sonia M. Ospina Bozzi

1. Introducción

En su diagnóstico sobre la formación universitaria de administradores en el sector público latinoamericano, Kliksberg (1983) identifica un limitado nivel de cooperación intranacional y regional entre los programas universitarios de Administración Pública, caracterizado por situaciones como la ausencia de planificaciones de conjunto, de investigaciones comunes de necesidades, y de intercambio sistemático de experiencias. Refiriéndose en particular al estado de la formación de postgrado, Kliksberg encuentra que si los postgrados administrativos en general son extremadamente débiles en su calidad, aquellos cuya orientación es la gestión administrativa pública tienen aún más limitaciones.

Ante esta realidad, Kliksberg propone la creación de un sistema regional de formación de administradores públicos que permita aunar los esfuerzos y desarrollar procesos pedagógicos y de investigación apropiados para adecuar los proyectos educativos a los requerimientos reales de la región. Este es, utilizando un término prestado de la sociolingüística, un llamado a la creación de una “comunidad discursiva” alrededor de un proyecto educativo para la Administración Pública latinoamericana. Este tipo de comunidad se puede definir como un grupo de individuos que persigue una agenda unificada alrededor de la cual desarrolla patrones y códigos comunes de comunicación, así como expectativas similares sobre las normas de interacción, sobre los valores que guían el comportamiento y sobre los productos esperados al cumplirse la agenda. Más importante aún, la “comunidad discursiva” produce acuerdos tácitos alrededor de los cuales sus participantes desarrollan una identidad que legitima y da credibilidad a sus acciones.

Este artículo utiliza la noción de “comunidad discursiva” para desarrollar una reflexión sobre la naturaleza de la Administración Pública como área de conocimiento y de enseñanza. Dado el carácter de esta área como “ciencia interdisciplinaria, que está en gestación, no es todavía universal y está en constante evolución” (González, 1997), la existencia y fortalecimiento de una comunidad discursiva alrededor de la formación de profesionales de lo público en América Latina puede contribuir a reforzar la identidad de la disciplina y a legitimar su autonomía con relación a otras áreas del conocimiento, contribuyendo así a su fortalecimiento y consolidación.

El trabajo consta de tres partes. La primera explora brevemente las implicaciones de considerar la Administración Pública como “comunidad discursiva”. La segunda utiliza el caso de la Administración Pública en los Estados Unidos para ilustrar las tensiones y los logros generados en el proceso de constitución de una “comunidad discursiva” en torno al proyecto académico de administración pública en este país. Allí la identidad de la disciplina ha estado íntimamente ligada a los debates alrededor de un enfoque educativo para la administración pública en general, puesto que a partir de estas discusiones se ha forjado la comunidad discursiva que imparte el carácter actual a la Administración Pública como área respetable de estudio de lo público en la universidad estadounidense. Finalmente la tercera parte retoma la discusión para América Latina, proponiendo algunos interrogantes y líneas de acción investigativa para impulsar el desarrollo de una comunidad discursiva alrededor de un proyecto académico en Administración Pública acorde con los requerimientos de la región.

2. La Administración Pública como “comunidad discursiva”

La literatura en sociolingüística y en la sociología de la ciencia sugiere que las disciplinas académicas se pueden considerar como “comunidades discursivas” (Berkenkotter, Huckin y Ackerman,

(*) Versión revisada del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

1991). Una comunidad discursiva es un conjunto de actores sociales que persigue una agenda específica y que a través del diálogo desarrolla un discurso común alrededor de esta agenda y las reglas de interacción para desarrollarla. La existencia de un discurso común no presupone el consenso, sino más bien la posibilidad de intercambiar ideas utilizando un vocabulario común, la posibilidad de generar espacios desde donde los participantes desarrollan una identidad como miembros de la comunidad y donde los nuevos miembros se socializan, garantizando así la supervivencia y la continuidad de las tareas para cumplir la agenda común.

Una comunidad discursiva académica no está necesariamente localizada en un espacio físico. Su existencia se infiere del discurso que los miembros de la especialidad disciplinar usan para comunicarse entre sí. En este sentido, el discurso usado por un grupo de personas que interactúan con un mismo marco mental define la comunidad, pero al mismo tiempo, este discurso es el producto de la comunidad. El resultado de esta paradoja es que los miembros del grupo están ligados por algo que ninguno de ellos controla a nivel individual, unas reglas de juego que no pueden ser cambiadas arbitrariamente y que todos han acordado respetar.

Las características de una comunidad discursiva son de gran utilidad para reflexionar sobre la identidad de la administración pública como disciplina de conocimiento y enseñanza. Las investigaciones en sociolingüística indican que los miembros de una comunidad discursiva comparten una manera de conocer el mundo, o sea un modelo de conocimiento. Este modelo se encuentra incrustado en las metodologías de investigación que los nuevos estudiantes aprenden, (y por tanto en las metodologías de enseñanza usadas para este propósito) y está codificado en el lenguaje que los miembros de la comunidad usan (Berkenkotter, Huckin y Ackerman, 1991; Porter, 1986).

De allí se deduce que las escuelas o programas donde se desarrollan estos procesos de socialización y comunicación representan espacios físicos donde se reconstituye la comunidad y por tanto proporcionan información importante sobre el estado de desarrollo de la misma. Sin embargo, la comunidad discursiva representa algo más que la existencia de uno o varios proyectos educativos. La literatura habla de un “colegio invisible”, constituido por aquellos individuos que sobrepasan los límites de su área de actividad para compartir su trabajo a través de “foros de comunicación” tales como papeles y presentaciones en conferencias y reuniones, así como artículos y monografías publicadas periódicamente. Es en estos foros donde se introducen, desarrollan y debaten temas de interés para la comunidad. Es este debate el que realmente constituye y reconstituye a la comunidad como comunidad y no sólo como una colección de individuos que realizan a primera vista el mismo tipo de actividades.

Este punto es particularmente crítico en un campo como la Administración Pública, el cual se puede caracterizar con tres rasgos propios. Por un lado, este campo es por naturaleza multidisciplinario; pero a la vez, la Administración Pública define su especificidad alrededor del estudio de prácticas administrativas en un contexto muy particular, el contexto de lo público; y finalmente, este campo representa además una práctica socialmente legitimada: el oficio o profesión del administrador público. Respecto a la naturaleza simultáneamente disciplinaria y profesional de este campo del saber afirma elocuentemente González (1997) en su trabajo sobre Administración Pública en Colombia: “La Administración pública es una disciplina en gestación. De hecho la búsqueda de su objeto y la incipiente de sus métodos de indagación así lo demuestran. Pero la abundancia de evidencia empírica y la secularidad del ejercicio del oficio ya no pueden ser desatendidos. Las exigencias que se le plantean a los Estados modernos por someter a control determinadas variables de índole administrativa constituyen los mayores estímulos por fundamentar en principios disciplinarios la comprensión de los fenómenos que se pretenden controlar. Y la historia de las ciencias nuevamente demuestra que el control y la predicción son aspectos interrelacionados y nuevamente conectados con la capacidad de comprenderlos. No se predice ni se controla lo que no se explica” (p. 34).

Estos tres elementos que están en el corazón mismo del concepto de la Administración Pública generan una serie de exigencias que apuntan en direcciones varias y que por tanto se convierten en tensiones a ser manejadas en la medida que su comunidad discursiva se va constituyendo. Efectivamente, los miembros de esta comunidad tendrán que manejar por los menos tres niveles de destreza para lograr una comunicación efectiva entre sí:

- . primero, el carácter multidisciplinario, requiere el manejo mínimo de los múltiples registros y códigos de varias disciplinas académicas y ciencias sociales que aportan conocimiento válido y metodologías apropiadas para comprender el objeto de estudio;

- . segundo, el foco en “lo público”, requiere la traducción de los registros y códigos propios de las varias disciplinas, y muy particularmente de la ciencia administrativa, para comprender y abordar el objeto de estudio de la administración pública como disciplina de una manera orgánica y no mecánica

- . tercero, la administración pública como práctica social y como profesión tiene su propio universo lingüístico y de comunicación que coincide con los dos universos anteriores solamente en la medida que exista un acercamiento entre la universidad y el sector público.

Es posible y deseable entonces “contener” estos tres niveles --cada uno con sus propias complejidades -- dentro de un mismo “supra-discurso”? Puede un mismo discurso aglutinar y dar identidad a quienes buscan desarrollar un proyecto educativo en administración pública? El caso de los Estados Unidos, presentado a continuación, sugiere que, aunque lleno de complicaciones, el camino hacia una comunidad discursiva alrededor de la Administración Pública es posible y deseable.

3. La Administración Pública estadounidense como “comunidad discursiva”

El caso de los Estados Unidos no representa un modelo para ser replicado en la región. Su uso se justifica más bien como un instrumento analítico que permite utilizar las experiencias de otras sociedades para aprender de la comparación de las dos realidades, como lo sugieren los preceptos de la Administración Pública Comparada (Henderson, 1966; Baker, 1994). Cabe aclarar que existen diferencias históricas y geográficas significativas que habría que considerar al establecer el paralelo. Una de ellas, no poco despreciable, es el hecho de que los Estados Unidos representa una sola nación, lo cual hace menos complicada la posibilidad de coordinar y unificar agendas. En contraste, la creación de una comunidad discursiva en el caso de América Latina debe pasar por el obstáculo adicional de “saltar fronteras geográficas y culturales”, en el sentido literal de la frase. Hecha esta salvedad, elementos de la experiencia estadounidense ilustran los problemas y oportunidades encontrados en la creación de una comunidad discursiva en el campo de la Administración Pública, y proporcionan por tanto elementos de interés para la discusión.

El desarrollo de la Administración Pública en los Estados Unidos no ha estado exento de pasar por la ardua tarea de definir su propia identidad, como lo demuestra la sólida base de reflexiones escritas sobre este tema a lo largo de los años (Henderson, 1966; Vocino y Heimovics, 1983; Lynn y Wildavsky, 1990). La identidad de la disciplina y el enfoque educativo de su enseñanza se han fortalecido mutuamente a partir de las discusiones y debates generados en torno a cada una y en torno a la relación entre ambas. Afirma un autor estadounidense al referirse a las preocupaciones contemporáneas sobre la educación en esta área que: “La identidad de la disciplina, en gran medida, ha estado íntimamente ligada a la búsqueda de un enfoque educativo para la administración pública en general” (Ventriss, 1991, p. 4). A partir de esta búsqueda se ha forjado la comunidad discursiva que imparte el carácter actual a la Administración Pública como área respetable de estudio de lo público en la universidad estadounidense.

Sin embargo, hay quienes sugieren que la diversidad de enfoques disciplinarios y de proyectos educativos existentes en este país representa clara evidencia de una debilidad profunda en esta área académica. Para Stillman (1991) por ejemplo, la heterodoxia conceptual de la disciplina ha producido un grado de fragmentación del conocimiento el cual, a su vez, diluye la agenda común de quienes

conforman la disciplina. Desde un punto de vista más pragmático, Ventriss (1991) ilustra este punto al describir la coexistencia de académicos de diversas disciplinas en los programas universitarios. El autor afirma que estos académicos sólo tienen en común el interés por temas públicos, pero que no hablan el mismo lenguaje, ni utilizan como referencia para la reflexión los clásicos de la Administración Pública, ni tienen una conexión sustantiva con el carácter normativo de la disciplina, ni tienen una ética o una cultura común con relación a lo que la Administración Pública significa. Este diagnóstico sugeriría que no existe entonces una comunidad discursiva en Administración Pública. Los argumentos que siguen proponen una posición más optimista de esta realidad: más que reflejar una situación de caos, la misma diversidad refleja el grado de vitalidad de un área de estudio y enseñanza que lentamente se ha convertido en una comunidad con identidad propia.

Esta comunidad ha contribuido a crear un campo delimitado y autónomo del saber en Administración Pública, con un desarrollo precario pero real de teorías propias. Las teorías han surgido a partir de la aplicación de conocimiento inicialmente prestado de otras áreas del saber, pero la Administración Pública se ha convertido con el tiempo en un área multidisciplinaria cuya herencia intelectual es grande: de la ciencia política hereda la importancia del poder, la política y las políticas públicas; de la administración, elementos sobre las funciones administrativas, la toma de decisiones y los sistemas de información; de la sociología, hereda elementos del enfoque de sistemas, la importancia de la teoría organizacional y la teoría de la burocracia; la historia, la economía y la psicología, introducen el análisis histórico sobre decisiones administrativas; herramientas económicas sobre finanzas públicas, presupuesto y política fiscal; y luces sobre el comportamiento de los actores y grupos que forman las organizaciones públicas (Stillman, 1991).

Una ojeada a la literatura general de Administración Pública indica que por lo menos durante los últimos cuarenta años ha existido un debate consistente sobre la especificidad de la administración pública como disciplina, alrededor del cual los académicos en el área toman posiciones muy concretas. Pero ya desde finales de los años sesenta, Henderson por ejemplo, delimitaba el campo en los siguientes términos: “La Administración Pública será entendida aquí como una disciplina neófito pero independiente, relacionada tanto con la ciencia política como con la administración general, y capaz de delimitar un sujeto de estudio propio alrededor del cual es posible generar nuevos conocimientos. Para nuestro propósito, la Administración Pública, como un esfuerzo académico dentro de la universidad, busca comprender la estructura y el funcionamiento real y apropiado de las organizaciones ejecutivas del gobierno, y del comportamiento organizacional de sus miembros, esfuerzo acompañado a la vez por el desarrollo de esta comprensión por parte de los estudiantes y los practicantes” (p. 4).

Lo interesante de esta definición es el énfasis que hace en la precariedad del desarrollo de la disciplina, sin por ello negar su posibilidad como comunidad discursiva. Igualmente, es interesante que esta definición claramente delimita tres funciones importantes para la universidad en términos del desarrollo de la Administración Pública como área de estudio, como objeto de enseñanza y como práctica social. Por un lado, los programas universitarios contribuyen a entender esta práctica. Por otro lado, buscan promover el desarrollo de esta comprensión en los interesados o sea quienes en el presente o futuro ejercerán tal práctica. Ya se ve allí la importancia de la función de investigación y de la capacitación profesional. Con el tiempo, se perfilará más claramente el tercer elemento: la universidad busca no sólo comprender y difundir conocimiento sobre las prácticas administrativas, sino también cambiar las prácticas mismas o sus efectos y ofrecer modelos normativos para guiar la acción. Esto se verá claramente sobre todo en los programas de gestión y política pública de corte más reciente, descritos más adelante.

Durante los veinte años que han pasado desde que Henderson ofreciera esta definición se ha producido un desarrollo vertiginoso en el área. Y aunque todavía no es posible hablar de una disciplina unificada, existe una sana diversidad con por lo menos dos polos fuertes que compiten y reclaman la legitimidad de su perspectiva, generando así el diálogo que permite el desarrollo de una comunidad

discursiva con identidad propia. Los dos polos o “áreas de dominio” (Lynn, 1996) en la Administración Pública contemporánea en los Estados Unidos son: el enfoque analítico, típico de las nuevas escuelas de gestión y política pública afiliadas a la Asociación de Gestión y Política Pública (APPAM, o *Association of Public Policy and Management*); y el enfoque institucional, típico de las escuelas tradicionales de Administración Pública afiliadas a la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos y Administración Pública (NASPAA, o *National Association of Schools of Public Affairs and Administration*) (Rhoeder y Whitaker, 1993). Los puntos de contención entre estos dos polos ilustran el dinamismo del diálogo que ha contribuido al desarrollo de la comunidad discursiva en este país.

Los programas universitarios de Administración Pública

La ubicación organizacional de los programas de Administración Pública dentro de la universidad ilustra las diferentes conceptualizaciones de la Administración Pública como campo del saber y de enseñanza que han contribuido a generar debate y diálogo. Stillman (1991) clasifica los programas de acuerdo con estas concepciones: un primer grupo concibe la Administración Pública como un campo dentro de otra disciplina y por tanto se ubica dentro de un departamento o escuela ya constituidos (vgr. un programa ubicado dentro de un Departamento de Ciencia Política); en segundo lugar hay programas que definen la Administración Pública como un campo con identidad propia pero que se diferencian por su orientación más aplicada o más académica, más interdisciplinaria o más enraizada en las ciencias administrativas y económicas; estos programas generalmente tienen cierto grado de autonomía organizacional dentro de la universidad, conformándose como Escuelas o Departamentos independientes. Por último están los programas y escuelas de gestión y política pública que se caracterizan por su orientación analítica y por su autodefinición en contraposición con los programas tradicionales de Administración Pública.

Estos tres tipos de programas sin embargo podrían clasificarse realmente en dos grandes categorías, siguiendo el diagnóstico de Lynn (1996) con relación a los dos enfoques dominantes de la disciplina. Por un lado están los programas de *administración pública*, incluidos en las dos primeras categorías de Stillman, y por otro los programas de *política pública*. Una breve historia de los últimos ilumina los puntos de diferencia y de convergencia entre los dos tipos. Según Altschuler (1990) las escuelas de política pública aparecen hacia finales de los años 60 y principios de los 70s, cuando un grupo de universidades élite se unen con funcionarios de dos fundaciones (Ford y Sloan) para proponer la reorientación de la educación profesional para el servicio público alrededor del tema del análisis de las políticas públicas.

Estas escuelas, dice Altschuler, determinan su identidad enfocando sus funciones hacia el entrenamiento de analistas políticos y diferenciándose abiertamente de las escuelas tradicionales de administración pública. Si el enfoque tradicional se sustentaba fuertemente en la ciencia política, el enfoque nuevo proponía un énfasis en la microeconomía; si la administración pública enfatizaba las instituciones, el análisis de las *políticas públicas* enfatizaba los problemas sustantivos y las estrategias de solución de los mismos. La lógica para fundamentar este cambio incluía razones tales como: a) si es más factible enseñar habilidades analíticas de lo que es enseñar habilidades de interacción humana, los programas universitarios serán más exitosos formando analistas que formando gerentes o líderes; b) si la microeconomía proporciona la base para el análisis riguroso y prescriptivo de la toma de decisiones puede también proveer una fundación comparable para desarrollar un proyecto educativo enfocado a la acción; y c) si está bien hecho y es accesible, el análisis de las *políticas públicas*, puede afectar profundamente los resultados de éstas.

Los programas de política pública no incluían inicialmente cursos de gestión pública. Pero a medida que se desarrollaron, quedó claro que los mejores análisis podían ser ignorados si no correspondían a los intereses de los grupos o individuos en el poder, o si los analistas que los realizaban no ocupaban posiciones influyentes para hacer algo al respecto. De esta manera, concluye

Altschuler, los miembros de las escuelas de política pública re-descubren la importancia de la Administración Pública, pero consecuentes con las fronteras de su nueva jurisdicción académica, al introducirla en el currículo, le dan un vuelco, y usan el término de *gestión pública* para indicar su carácter dinámico y orientado a la acción.

La segunda etapa de desarrollo de los programas de corte analítico se caracteriza entonces por la expansión de su *función* educativa para incluir también la formación de quienes ocupan posiciones gerenciales de alto nivel en las organizaciones públicas. Para mantener la diferenciación con las escuelas de corte tradicional, se enfatiza un cambio en el enfoque administrativo, de las técnicas administrativas a la dirección y el liderazgo; de la eficiencia a una preocupación por valores más amplios y de la gestión interna en cada organización al manejo de relaciones que cruzan las fronteras organizacionales.

Poco a poco se desarrolla el concepto del gerente como líder proactivo más que como funcionario ejecutor de órdenes o implementador de programas. Igualmente se amplía el currículo para incluir temas ya desde hace mucho tratados en las escuelas tradicionales de Administración Pública, tales como las instituciones del gobierno estadounidense, la ética y la planeación estratégica. Igualmente se introducen otros temas más novedosos que luego serían a su vez incorporados en los programas tradicionales, tales como la negociación y el manejo de los recursos humanos.

Con el tiempo muchos de los rasgos distintivos de los programas de políticas públicas fueron trasladados a los programas de las escuelas más tradicionales, y en muchos casos las distinciones curriculares en este momento son menos obvias que en el pasado. Sin embargo, la identidad de cada uno de los dos dominios sigue viva, y aunque sus miembros se encuentran en las conferencias de APPAM y de NASPAA, sigue existiendo en el grupo de escuelas de política pública una actitud que se podría caracterizar como elitista, y que pretende mantener una clara diferenciación con el resto de los programas cobijados bajo NASPAA.

La distinción original entre los dos tipos de programas tiene consecuencias en el enfoque curricular de los programas académicos de post-grado en Administración Pública, estén ellos afiliados a APPAM o a NASPAA. En un análisis del currículo de 80 instituciones que ofrecían Maestrías en Administración Pública entre 1983 y 1989, Roeder y Whitaker (1993) distinguen dos enfoques de acuerdo con el énfasis reflejado en los cursos ofrecidos. Este diagnóstico sugiere que un grupo de programas enfatiza la teoría económica para desarrollar modelos racionales para la toma de decisiones, partiendo del cuestionamiento mismo de la eficiencia de la intervención gubernamental. En contraste, otro grupo enfatiza el papel de la gestión, la política y los procesos e instituciones gubernamentales y acepta la legitimidad de la acción estatal como punto de partida.

Según Roeder y Whitaker, las dimensiones analítica e institucional han definido el currículo de la Administración Pública profesional en los Estados Unidos en el decenio de los ochenta, de tal manera que ningún programa ignora el otro enfoque, y todos enfatizan, en mayor o menor medida, estos dos componentes. Sin embargo, de acuerdo con el énfasis dado, es posible hablar de programas que ofrecen una Administración Pública institucional y otros que ofrecen una Administración Pública analítica. El currículo de los programas de corte analítico enfatiza las técnicas de análisis económico y estadístico, la administración financiera y el papel de las instituciones y procesos económicos. En contraste, el currículo de los programas con un enfoque institucional da mayor importancia a los procesos e instituciones políticas, legales y sociales y a los problemas de organización y gestión. Estos enfoques representan las dos áreas de dominio en la Administración Pública estadounidense.

¿Fragmentación o especialización?

El caso de la gestión pública como área curricular dentro de los programas de Maestría ofrece una ilustración excelente de la vitalidad de la discusión generada por la competencia entre las dos áreas de dominio y sus implicaciones para la investigación y para la enseñanza.

Lawrence Lynn (1996) sugiere que en la práctica, el dominio intelectual de la gestión pública en los Estados Unidos está dividido. Evidencia de esto es la división del trabajo que parece existir entre los estudiosos de la acción administrativa en el sector público. Por un lado, dice Lynn, los científicos políticos estudian a los oficiales electos, enfocando su atención a la presidencia y a las instituciones políticas del nivel federal, mientras que los académicos en los programas de Administración Pública se especializan en el estudio de los ejecutivos y gerentes de carrera y los investigadores en derecho, economía, y sociología dan prioridad al estudio de los ejecutivos con responsabilidades especializadas y el ejercicio de la autoridad ejecutiva en las otras ramas del gobierno. Por otro lado, los académicos en los programas de postgrado en gestión y política pública se concentran en los gerentes ejecutivos de nombramiento, por lo general, en el nivel federal. Esta división del trabajo concuerda nuevamente con los enfoques curriculares ya descritos, el primer grupo enfatizando los aspectos institucionales de la gestión, el segundo, enfatizando la racionalidad de la toma de decisiones dentro del ciclo de la política pública.

La división se refleja igualmente en la afiliación institucional de los estudiosos de estos temas dentro de las agrupaciones profesionales y académicas estadounidenses. El primer grupo mencionado por Lynn presenta sus trabajos por lo general en la Asociación Americana de Ciencia Política APSA (*American Political Science Association*); en la Sociedad Americana de Administración Pública ASPA (*American Society of Public Administration*) o en las respectivas asociaciones profesionales de cada disciplina, sea esta derecho, sociología u otra. El segundo grupo participa en los eventos de la Asociación de Gestión y Política Pública APPAM (*Association of Public Policy and Management*).

Haciendo referencia a estas diferencias, Lynn dice que los expertos en las dos áreas dominantes tienden a ser “provinciales” y raramente socializan o citan los trabajos escritos por fuera de su propia área. Esta partición, arguye Lynn, distorsiona el estudio de la gestión pública y por consiguiente su comprensión al igual que su enseñanza. Pero este mismo autor proporciona un análisis interesante que permite ver la misma realidad de una manera más positiva, como evidencia de la vitalidad de la comunidad discursiva en Administración Pública en los Estados Unidos.

Lynn argumenta que las fronteras entre los dos dominios de la gestión pública están cimentadas en actitudes diferentes frente a la dicotomía clásica “política/administración” alrededor de la cual se desarrolló la Administración Pública moderna norteamericana. Si bien esta distinción ya no se considera válida para comprender la realidad del sector público bajo ninguno de los dos enfoques, afirma Lynn que ella sigue teniendo validez “sociológica” puesto que ejerce una influencia substantiva para determinar la jurisdicción de los dos enfoques de la gestión pública, y por tanto influye también en la identidad de sus graduandos.

En teoría, la dicotomía administración/política postulaba que separar estos dos aspectos del quehacer administrativo ayuda a tomar decisiones racionales en el sector público. Considerando los dos polos de la dicotomía, Lynn dice que los miembros del dominio de la *política pública* (el enfoque analítico) enfatizan el polo de la política, mientras que el dominio *de la administración pública* (el enfoque institucional) enfatiza el polo de la administración. El territorio jurisdiccional del primer enfoque se concentra en la implementación de las *políticas públicas* y por tanto asume que la gestión es política, dado que es practicada por personas en cargos políticos. El objetivo de la gestión pública es desde esta perspectiva, el manejo efectivo de las *políticas públicas* para lograr un impacto social, definido y legitimado a través de procesos democráticos tales como el voto, la deliberación, o la negociación entre varios actores. De allí el énfasis en ejecutivos de libre nombramiento. En contraste, el territorio jurisdiccional de la Administración Pública tradicional se focaliza en los gerentes de carrera y las organizaciones donde ellos trabajan. En esta perspectiva, si los gerentes están sometidos a jefes políticos, su función u objetivo es realizar una gestión competente que permita mantener organizaciones públicas efectivas.

Más que dos miradas diferentes al mismo problema, cada perspectiva por tanto enfatiza un nivel diferente de la gestión pública. La atención diferenciada de estos dos niveles de la gestión ha generado a su vez, una división del trabajo entre los programas universitarios que adoptan una u otra orientación. Los programas tradicionales de Administración Pública, o sea aquellos que tienen un enfoque institucional, tienden a preparar estudiantes para posiciones ejecutivas en los niveles de entrada sobre todo en gobiernos locales y estatales. En contraste, los programas de política pública, con su enfoque analítico, buscan formar a las élites ejecutivas y del servicio civil del nivel federal.

Correctamente, Lynn piensa que muy difícilmente estos dos tipos de programas abandonarán sus nichos de mercado en el futuro inmediato. Sus argumentos parecen sugerir que más que homogeneizar la oferta educativa, es importante homogeneizar la base conceptual sobre la cual cada uno ofrece su especialidad. Además el autor argumenta que esta división o especialización del trabajo de formación no tiene una base intelectual o empírica real y por tanto invita a los miembros de los dos enfoques a empezar a crear agendas comunes para el estudio de la gestión pública. Sugiere en particular, que esto se puede lograr si se formula una pregunta que recoja los elementos básicos de los dos enfoques. Para Lynn, el cuestionamiento que debe sustentar el trabajo académico alrededor del tema de la gestión pública es entonces: bajo qué circunstancias y cómo, los ejecutivos y la función ejecutiva logran aportar valor agregado al desarrollo de la política pública y de las organizaciones gubernamentales? Que los dos bandos de la comunidad discursiva decidan aceptar esta propuesta o no, es menos importante para la reflexión que el observar la fuerza del debate intelectual y la vitalidad del diálogo dentro del cual surge.

El aparente problema de fragmentación puede, por lo tanto, interpretarse de una manera diferente. La descripción de Lynn para la gestión pública en particular, y la de Roeder y Whitaker para los programas académicos en general, sugieren un alto grado de especialización del conocimiento en el campo de la Administración Pública. Este rasgo es función de varios factores tales como el desarrollo conceptual de la disciplina, el desarrollo histórico de los programas universitarios y las afiliaciones profesionales de los miembros de un área académica que es, por naturaleza, multidisciplinaria. Pero especialización y fragmentación no son sinónimos. La primera representa un rasgo positivo de un área del saber, y, bajo condiciones adecuadas puede proporcionar el material necesario para generar conversaciones productivas. La especialización del saber produce fragmentación sólo en la medida que no exista comunicación o articulación entre los miembros que prestan atención a diversos aspectos de los fenómenos estudiados. Si por el contrario, existen buenos mecanismos para comunicar el conocimiento adquirido, la especialización puede contribuir a generar un diálogo constructivo dentro de una comunidad.

Aunque sería necesario acumular evidencia más sistemática para corroborar esta aseveración, es posible sugerir aquí que cada vez existe un mayor número de oportunidades que permiten el flujo de información entre los grupos que constituyen las áreas de dominio en la gestión pública estadounidense en particular, y de los dos enfoques curriculares en la Administración Pública en este país en general. Por ejemplo, dado que cada agrupación profesional cuenta con publicaciones periódicas para diseminar los estudios y debates, los académicos cuentan con una variedad de fuentes que ofrecen puntos de vista enriquecedores para la reflexión. Cabe decir que el número de publicaciones dentro de las cuales escriben estudiosos de las diversas corrientes ha crecido considerablemente en los últimos años, lo cual facilita una mayor apertura y oportunidades de comunicación entre los distintos foros.

Existen además foros de comunicación multidisciplinarios, como es el caso de la División de Gestión Pública de la Academia de Gestión (*Academy of Management*) donde académicos ubicados en programas de enfoque analítico e institucional convergen. Más aún, muchos académicos localizados en los dos tipos de programas son miembros de más de una asociación, y presentan sus trabajos en los diversos foros, convirtiéndose así en eslabones de una red a través de la cual se distribuye la información entre miembros de los varios foros de comunicación. Como ejemplo anecdótico, la autora

de este artículo es miembro activo de APPAM, y de la Academia de Gestión, y ha presentado trabajos en eventos de ambas organizaciones profesionales. Al mismo tiempo, está inscrita en la Asociación Americana de Sociología ASA, y recibe sus publicaciones y comunicaciones. Finalmente, ha publicado trabajos en revistas y libros afiliados a varias de estas asociaciones. Su caso no es único, dado que frecuentemente la autora se encuentra con los mismos colegas en varios de estos foros.

Otra evidencia de esta vitalidad y de las posibilidades de intercambio de conocimiento en el área es la existencia, al interior del dominio institucional de la Administración Pública, de dos redes de académicos cuyo objetivo es empujar los límites de la disciplina como objeto de teorización y como objeto de enseñanza. Una es la Red de Teoría de la Administración Pública, cuyos miembros se reúnen anualmente a discutir desarrollos teóricos de vanguardia. Presentan por ejemplo aplicaciones de la Teoría Crítica y de teorías del Postmodernismo a los problemas de la Administración Pública, así como otros enfoques que se encuentran por fuera de los paradigmas tradicionales.

Los miembros de este grupo constituyen una subcomunidad, que critica por igual el estancamiento intelectual del dominio institucional de la Administración Pública y la mentalidad tecnocrática del enfoque analítico de las políticas públicas. Pero sus miembros no dejan de participar en las discusiones que se dan dentro de los foros de comunicación tradicionales de los enfoques dominantes. Más bien, a esas actividades agregan una reunión anual de la red, donde utilizan formatos novedosos para estimular la discusión.

La red publica un directorio y produce una publicación periódica, Teoría Administrativa y Praxis (*Administrative Theory and Praxis*). Además, muchos de sus miembros han escrito interesantes monografías, generando así conocimiento crítico y novedoso en Administración Pública. Paralela a esta red, existe la Red de Enseñanza de Administración Pública, cuyos miembros también se reúnen anualmente para discutir nuevas metodologías y enfoques educativos propios para la disciplina, generalmente inmediatamente después de la reunión de la Red de Teoría.

En conclusión, la existencia paralela de un alto grado de especialización y un alto grado de comunicación presenta un cuadro que se podría caracterizar como positivo más que negativo dentro de un diagnóstico del grado de desarrollo de una comunidad discursiva en la Administración Pública estadounidense. Este sano dinamismo en el área de investigación y conceptualización de la disciplina existe también en el área de formación y enseñanza.

Proyectos educativos como espacios de construcción comunitaria

Si bien los miembros de los diversos “dominios” participan en diversos foros, una gran mayoría de las instituciones educativas a las cuales ellos pertenecen son parte de la misma organización para fines de acreditación de sus programas universitarios. Ciertamente, evidencia importante de la existencia de comunidad es la consolidación y fortalecimiento de una asociación “paraguas” organizada para mejorar la educación en la disciplina. NASPAA, la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos y Administración Pública (*National Association of Schools of Public Affairs and Administration*), fue creada en 1970 con el fin de promover “excelencia en la educación para el servicio público”. Desde 1979 NASPAA inició un proceso de evaluación sistemático de los programas y a partir de 1986 se convirtió en el órgano oficial para acreditar los programas universitarios, de grado y postgrado, en Administración Pública. Actualmente aproximadamente 236 universidades son miembros institucionales de la Asociación. A través de ellos se ofrecen 61 programas de pregrado, 224 programas de maestría y 53 programas de doctorado (NASPAA, 1996) (en algunos casos el mismo programa ofrece dos o tres de estas modalidades, pero la mayoría ofrece solamente uno de ellos, por lo general la maestría).

NASPAA proporciona criterios que ayudan a delimitar el alcance de la disciplina. La asociación incluye en sus estatutos el siguiente listado para definir el campo de “asuntos públicos y administración pública”: “a) la administración pública, la política pública y la gestión pública; b) los varios niveles de

asuntos públicos, incluyendo gobiernos locales, estatales, regionales y nacionales, las relaciones intergubernamentales y la organización internacional; c) funciones de gobierno tales como presupuesto y manejo financiero, recursos humanos y relaciones laborales, planeación de programas y evaluación; d) aquellos sectores de lo público como la justicia criminal, penitenciaria, leyes, asuntos económicos, asuntos ambientales y de energía, salud, asuntos internacionales y desarrollo económico; servicios públicos; asuntos regionales; transporte, gestión urbana; e) arenas de elaboración de políticas públicas tales como las arenas legislativa, judicial y administrativa; f) organizaciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y la relación entre el sector público y el privado” (NASPAA, 1996, p. 2).

Esta lista por sí misma incluye casi cualquier posibilidad del estudio de lo público como área propia de la disciplina. Sin embargo la enumeración provee una función legitimadora importante al crear fronteras y aclarar posibles campos de acción. Cabe destacar que esta amplitud es consistente con desarrollos recientes en la concepción de lo público, los cuales han tenido un impacto real en los programas. Con el cuestionamiento del papel del Estado en la provisión de servicios y la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil, la razón de ser de los programas se ha ampliado para incluir también el estudio de organizaciones de carácter privado interesadas en lo público, así como la formación de sus dirigentes. El auge de las ONGs y un crecimiento en la demanda de herramientas para gerenciarlas ha forzado a la mayoría de los programas a ampliar su currículo para incluir contenidos referidos al tercer sector.

NASPAA cumple la función crítica de legitimar y dar credibilidad a los programas universitarios de Administración Pública, tengan estos un enfoque analítico o institucional. En el pasado, los programas universitarios que eran miembros de NASPAA se asociaban por lo general con el enfoque institucional, mientras que las nuevas escuelas de política pública de corte analítico buscaron disociarse de la administración pública tradicional, creando su propia asociación, APPAM. Sin embargo, las fronteras se han desdibujado a medida que programas tradicionales fueron introduciendo más elementos de corte analítico en su currículo y a medida que los programas de política pública empezaron a incluir elementos de gestión. Por razones de acreditación estos nuevos programas fueron afiliándose también a NASPAA. En el estudio mencionado anteriormente, de una muestra de 80 programas de maestría afiliados a NASPAA entre 1983 y 1989, 13 de ellos, o sea un 16% pertenecían a las dos asociaciones. El mismo estudio sugiere además que, independientemente de la doble afiliación, los programas acreditados por NASPAA se caracterizan por una mezcla de los dos tipos de enfoque, sugiriendo que las diferencias sustantivas entre los programas de Administración Pública y los de Política Pública se han ido erosionando con el tiempo (Roeder y Whitaker, 1993).

Cambios realizados recientemente al interior de NASPAA indican la voluntad de su liderazgo por romper la reputación de esta asociación como una organización anticuada en su concepción de la Administración Pública, contribuyendo activamente a los debates sustantivos y pedagógicos de la comunidad. Evidencia de esto son los cambios realizados en la conferencia anual de la Asociación en los últimos años, donde se han organizado paneles alrededor de los debates centrales en la investigación de la Administración Pública con cada vez mayor representación de profesores de las escuelas afiliadas, mientras que anteriormente la conferencia solamente invitaba administradores y cubría temas operacionales de los proyectos educativos en cuestión, tales como el proceso de acreditación, el desarrollo curricular de los programas, las relaciones de los programas con otras áreas de la universidad, etc.

Un evento fundamental que ilustra la nueva orientación de la organización ha sido el cambio del enfoque de evaluación utilizado para acreditar los programas universitarios. A partir de 1992 el proceso de acreditación se transformó de una evaluación basada en un listado de criterios fijos, a una evaluación centrada alrededor de la misión organizacional de los programas educativos. Esto ha motivado a los cientos de programas e instituciones miembros a realizar un ejercicio sistemático de conceptualización que les permita demostrar cómo están cumpliendo su misión. Con este proceso

NASPAA conecta las competencias críticas para la formación de profesionales de lo público, con conceptos tales como el “servicio público” y con los valores asociados a este ideal. Esto es de gran importancia simbólica en la construcción de una cultura común y de una identidad diferente a la de los programas académicos basados en las otras ciencias sociales y del comportamiento. Los debates generados al interior de los programas ayudan a cuestionar algunos presupuestos y a fortalecer otros, estructurando así un discurso propio para la administración pública.

Discusiones alrededor del currículo y la pedagogía

La discusión de las premisas que sostienen las decisiones de diseño e implementación del currículo--decisiones sobre los contenidos, las secuencias, la intensidad horaria, la profundidad de los temas y las herramientas, por ejemplo -- contribuyen a consolidar el diálogo y las posibilidades de un movimiento unificador en la disciplina. En 1996 la dirección ejecutiva de NASPAA comisionó a un comité para estudiar si lo que se enseña en los programas universitarios respondía a las demandas del “mundo real” de la Administración Pública (NASPAA, 1996). Utilizando grupos focales de graduandos y empleadores, estudios y reportes varios, la *Comisión para el estudio del Currículo* encontró temas comunes a pesar de las variaciones típicas de los programas. Las recomendaciones basadas en el informe presentado por la comisión se pueden resumir en dos grandes temas:

. Con relación a la pedagogía, la comisión enfatiza que los asuntos pedagógicos y de provisión del servicio educativo son tan relevantes para el éxito de los programas como los contenidos del currículo. En particular, se consideran positivas las *experiencias educativas que integran teoría y práctica* en el salón de clases y los programas que se preocupan por ofrecer horarios flexibles y paquetes de instrucción creativos para hacer la educación más accesible a un mayor número de estudiantes;

. con relación al contenido, la comisión encuentra que las materias que conforman los cursos básicos del currículo (vgr. presupuesto y finanzas, teoría organizacional, gestión pública, microeconomía, estadística, etc.) son todavía indispensables para cumplir la misión de los programas, pero no son suficientes. El conocimiento de estas áreas debe ser complementado con el desarrollo de los siguientes tipos de habilidades, valores y actitudes:

- habilidades y destrezas interpersonales, políticas y de comunicación
- la habilidad para usar nuevas tecnologías efectivamente
- un compromiso hacia los valores del servicio público
- una comprensión profunda del papel, los valores y la razón de ser de los gobiernos

Estas dos conclusiones realzan la preocupación, dentro de la discusión de la calidad de los proyectos educativos en los Estados Unidos, por proporcionar herramientas prácticas para formar profesionales competentes en el mundo del trabajo. Para abordarla, muchos programas buscan explícitamente establecer un diálogo entre practicantes y académicos, con el fin de generar nuevos conocimientos y enriquecer la experiencia educativa de los estudiantes. Esto supone un mayor énfasis en los enfoques clínicos dentro de la universidad. Se empiezan a incluir, entre los miembros de las facultades de varios programas y escuelas, individuos con un perfil profesional más que académico, para impulsar así una reflexión que permita integrar la teoría y la práctica de una manera más coherente. Schall (1995), por ejemplo, argumenta en su discurso de posesión como Presidente de APPAM, que la “práctica reflexiva” de los profesionales y el aprendizaje por experiencia, representan dos herramientas poderosas que han sido subutilizadas en el diseño de los programas de post-grado en gestión y política pública.

Esta académica --que en su vida profesional posterior fue gerente de una organización pública de nivel municipal -- propone un marco tridimensional que convierte la educación clínica en un componente fundamental del currículo. El marco, dice Schall, incluye tres niveles de aprendizaje basado en la experiencia. El primero consiste en el acceso a oportunidades dentro del salón de clases para “explorar” realidades del mundo del trabajo, sobre todo para los estudiantes que no han tenido

experiencia laboral; un ejemplo es la creación de un curso al cual se invitan gerentes y practicantes de prestigio para hablar con los estudiantes sobre temas concretos de su trabajo, enfatizando los problemas de experiencia y contexto. Aunque los estudiantes no reciben crédito académico, el curso los expone a una serie de asuntos y discusiones que difícilmente encontrarían en cursos más académicos y formales. El segundo nivel consiste en la creación de oportunidades para “ejercitar” las habilidades y conocimientos aprendidos en la clase; los casos pedagógicos y las simulaciones representan oportunidades para aplicar el conocimiento formal adquirido dentro de un ambiente dinámico y seguro; el tercer nivel consiste en “tener la experiencia” fuera del salón de clase, buscando oportunidades para que los estudiantes participen, bajo la dirección de un profesor, en proyectos reales en organizaciones, para solucionar problemas concretos. De esta manera las tres “e” --ejercicio, exploración, experiencia - proporcionan, de acuerdo con Schall, un modelo efectivo para desarrollar la educación clínica de una manera sistemática y progresiva.

Consistente con el énfasis en la educación clínica, otro desarrollo pedagógico importante en la formación de una comunidad discursiva ha sido la aparición de “repositorios” de casos pedagógicos que pueden ser utilizados por los profesores de cualquier programa. En particular, cabe destacar dos fuentes: una es la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard cuyos casos se encuentran a la venta como material pedagógico; y la otra es la creación del “Pasillo Electrónico”, un sistema para acceder a casos a través del Internet, ofrecido por el *Cascade Center for Public Service* de la Universidad de Washington.

En esta misma línea, muchos programas incluyen entre sus requisitos de graduación, la participación en una práctica individual o en equipo, para abordar directamente un problema organizacional. Como dato curioso, estas prácticas no enfatizan la investigación, como ocurre en el caso de los laboratorios empresariales documentados en algunos programas latinoamericanos (Zapata Domínguez, 1990). Más bien están basadas en la lógica de las consultorías, donde las destrezas que se ejercitan son de tipo profesional más que académico. Las modalidades varían de programa a programa. Todos los diseños coinciden, sin embargo, en asignar importancia a la experiencia como fuente de aprendizaje y a la necesidad de proveer, desde la universidad, oportunidades para integrar el conocimiento académico y el conocimiento profesional.

La importancia de integrar los niveles o fuentes de conocimiento académico y práctico se refuerza cuando recordamos que la Administración Pública no es sólo área disciplinar, sino también una práctica social y una profesión. Pero esta integración es vital no sólo para mejorar los proyectos educativos en administración pública, sino para conceptualizar la disciplina de la Administración Pública como tal. Detrás de esta discusión se encuentran las preguntas fundamentales para asentar las bases de una comunidad discursiva alrededor de la Administración Pública: cuál es el carácter de la Administración Pública y las fuentes de conocimiento necesarias para entenderla y explicarla? Es la Administración Pública una disciplina científica o, por el contrario, es simplemente un campo de aplicación de una o varias disciplinas ya existentes?

En un trabajo anterior (Ospina, 1995) desarrollé el argumento de que la integración del conocimiento profesional y el conocimiento académico, sin que ninguno de ellos esté subordinado al otro, es necesaria para la formación de teorías que amplíen el conocimiento sobre gestión pública y ayuden a definir la Administración Pública como objeto de estudio con autonomía propia. Decía allí que la teoría basada en el conocimiento tradicional derivado de disciplinas académicas es crítica para cubrir los niveles macro del universo ecológico de la gestión como práctica social (el entorno económico, político, social y cultural), mientras que el conocimiento derivado de la práctica profesional permite generar teoría sobre los niveles micro del mismo universo (el quehacer administrativo, la organización y las políticas públicas que impulsan la acción gerencial).

En los Estados Unidos existe cierto grado de consenso sobre la importancia de estos dos tipos de conocimiento para proporcionar una experiencia educativa sólida. Existe menos consenso acerca de su

importancia para generar nuevas teorías. Aunque esta discusión ya ha empezado, todavía las posiciones son bastante divergentes. El trabajo de Lynn representa un esfuerzo de profundización. Los ejemplos presentados sugieren que la existencia misma de varias posiciones refleja la vitalidad de la disciplina más que una confusión intelectual por parte de sus miembros.

A manera de conclusión, se podría afirmar que la divergencia existente entre los dos dominios de la gestión pública y entre los enfoques curriculares en los programas universitarios en Administración Pública representa a la vez la debilidad y la fortaleza de la comunidad discursiva estadounidense en Administración Pública. Representa una debilidad porque las actitudes provinciales de cada facción previenen un intercambio más natural y un flujo de información más completo entre los miembros de la comunidad. De esta manera, muchos de sus miembros mantienen puntos ciegos que impiden la creación de lo que podría constituirse como un modelo común de conocimiento en la disciplina.

Las diferencias, sin embargo, representan también una fortaleza, porque en la medida en que se dedica energía a aclararlas y a buscar defender los puntos de vista de cada dominio, se da el diálogo necesario para traer vitalidad a un campo que por muchos años se mantuvo adormecido. La pasión alrededor de los puntos en cuestión fortalece la comunidad mucho más que la coexistencia pacífica que produce incomunicación o estancamiento intelectual.

Que la misma realidad pueda ser interpretada como debilidad y fortaleza no es sino un reflejo de la complejidad del objeto de estudio y enseñanza de la disciplina. La existencia de un sinnúmero de organizaciones profesionales, de enfoques diversos frente a los problemas de lo público, de publicaciones periódicas que sirven de foro para el debate acerca de las bondades de cada enfoque son todos signos de salud y actividades necesarias para darle vitalidad a la disciplina.

4. En busca de una comunidad discursiva para América Latina

Veinte años después de recolectados los datos que apoyan las conclusiones del estudio de Kliksberg sobre el proyecto educativo regional, cabe preguntar por el estado actual de la formación universitaria de cuarto nivel para la Administración Pública en América Latina. A manera de hipótesis, se podría sugerir que desarrollos tales como la constitución de la Red de Postgrados en Administración, Gestión y Política Pública (REDAPP) promovida por el CLAD, representa evidencia del crecimiento cuantitativo y cualitativo de los programas de postgrado en Administración Pública en la región. La existencia de la red indica que hay un interés académico alrededor de la Administración Pública como práctica social, como área de conocimiento y como campo de enseñanza en América Latina; esta red evidencia además la necesidad, el interés y la voluntad expresados por un grupo de representantes de instituciones universitarias por desarrollar la comunicación y el intercambio entre quienes comparten esta área de trabajo académico.

Pero es importante preguntar además si el interés común refleja una coincidencia sustantiva en los proyectos educativos de los miembros de la red; o si por el contrario existe tal diversidad en la concepción de los proyectos educativos (o en la conceptualización de sus componentes) que no sea posible aún hablar de una “comunidad” alrededor de la importante tarea de formación universitaria de cuarto nivel para profesionales del sector público en América Latina.

Ya existe en el continente un incipiente diálogo entre académicos dispersos en la región. La proliferación misma de programas de postgrado, materiales y eventos es evidencia de ello. Pero a pesar de la existencia de los programas, de publicaciones de alta calidad en la región, y de foros, simposios y conferencias de gran interés en el tema de lo público, es difícil hablar de patrones comunes para juzgar la calidad de los productos generados en la investigación y la enseñanza de la disciplina. La dificultad radica menos en la falta de actividad seria o reflexiones profundas y más en la inexistencia de “espacios” y mecanismos que ayuden a difundir lo aprendido o que proporcionen garantías de calidad a sus potenciales usuarios.

A pesar de la intensidad de los debates, los académicos que enseñan e investigan problemas de la Administración Pública en los Estados Unidos utilizan unos patrones y normas básicas que representan un acuerdo tácito sobre la concepción de sus proyectos educativos y sobre la calidad de los productos de su trabajo, sean estos la publicación de un libro o la graduación de una promoción de educandos. Un artículo publicado en la revista auspiciada por ASPA o por APPAM, o presentado en uno de los paneles de sus conferencias, ofrece la garantía de un acuerdo mínimo sobre el rigor con el cual se juzgó el trabajo antes de ser hecho público; un graduando de uno de los programas acreditados por NASPAA cumple una serie de requisitos básicos que garantizan, dentro de un rango de variabilidad, su aceptación como un miembro legítimo de una comunidad profesional, independientemente de la región geográfica y las características particulares del individuo o de su Alma Mater. Que unos programas se consideren mejores que otros no niega la existencia de los acuerdos comunes mínimos generados a lo largo del proceso de construcción de la comunidad discursiva misma. No es posible decir lo mismo en el caso Latinoamericano. Desafortunadamente no existen suficientes datos empíricos para verificar esta aseveración, pero el pronóstico no parece favorable.

Por ejemplo, la variación en la calidad y el lenguaje del sinnúmero de documentos potencialmente interesantes sobre el tema de la Administración Pública en América Latina convierten la selección de una muestra para abordar un proyecto de investigación en una lotería: con suerte, es posible encontrar trabajos valiosos y de gran calidad; con menos suerte, se encontrarán algunos trabajos excelentes y otros trabajos pésimos; con mala suerte, se habrá leído mucho pero no se habrá aprendido nada nuevo. Y en muchos casos, los mejores trabajos se pierden por la falta de facilidades, recursos e incentivos apropiados para su difusión.

Instituciones como el CLAD realizan un trabajo excelente al sistematizar información y propiciar foros y mecanismos de comunicación. Estos facilitan la constitución de códigos y registros lingüísticos comunes necesarios para el desarrollo de la comunidad discursiva. Eventos académicos y profesionales son instrumentos excelentes para construir comunidad y al hacerlo, estimular el desarrollo de una memoria colectiva en el área. La REDAPP representa hoy por hoy el ámbito ideal para comenzar una discusión sobre los patrones y normas de referencia para la producción de los productos educativos y de investigación, de manera que sea posible clarificar los criterios mínimos de calidad que deben regir el trabajo en la región.

Pero ciertamente hay un largo camino por recorrer. Será necesario realizar un esfuerzo sistemático y sostenido, con dedicación de tiempo, energía y recursos a una auto-reflexión sobre el estado de la actual comunidad discursiva, considerada ella como objeto legítimo de estudio académico y de discusión formal. En la medida que se desarrolle una discusión abierta y sistemática sobre el estado actual de la Administración Pública como área de estudio, como área de enseñanza y como práctica profesional, se dará un movimiento sustantivo hacia la consolidación de la disciplina.

A veinte años del diagnóstico de Kliksberg, este aún parece mantener cierta vigencia y proporciona elementos de juicio importantes para enmarcar la reflexión necesaria para asumir este reto. Su investigación concluye que a pesar del progreso, en su conjunto la educación universitaria en Administración Pública --a principios de los años ochenta --se caracterizaba por: la fragmentación de los esfuerzos educativos; la separación entre las actividades de capacitación dentro de la Administración Pública como tal y las llevadas a cabo en las universidades; el desfase entre la necesidad regional de una formación de corte integral y la existencia de unos planes curriculares que enfatizaban el componente técnico sobre cualquier otro y que tenían un fuerte sesgo hacia tecnologías creadas para el sector privado; la presencia de un proceso masivo de transferencia acrítica de contenidos administrativos; la ausencia de "prácticas de investigación institucionalizadas"; el uso de metodologías pedagógicas pasivas de corte tradicional y basadas en un escaso contacto con la realidad; la existencia de condiciones de empleo desmotivantes para atraer y mantener los recursos docentes

necesarios; y finalmente, el incipiente desarrollo de programas de postgrado enfocados hacia la problemática administrativa del sector público en la región.

Con relación a este último punto, Kliksberg añade los siguientes problemas en los postgrados: una orientación hacia objetivos de especialización o perfeccionamiento profesional, con ausencia de un énfasis en la formación de docentes e investigadores en administración; transferencia acrítica de tecnología importada; debilidad en materia de investigación administrativa; y finalmente, aplicación mecánica de métodos pedagógicos y tecnologías educativas propias del tercer nivel de educación, sin tener en cuenta las características diferentes de los educandos del cuarto nivel.

Desafortunadamente no existe un seguimiento sistemático del trabajo de Kliksberg que permita comparar este diagnóstico con evidencia empírica actualizada para toda la región. Este vacío representa en sí mismo un reto urgente por asumir como agenda de investigación. Datos anecdóticos sugieren que si bien se notan adelantos en varios frentes, los problemas fundamentales persisten. Sin embargo, se ha dado, por lo menos a nivel del discurso, un cambio significativo que es necesario tener en cuenta dentro del nuevo contexto que caracteriza las concepciones básicas de la comunidad discursiva en el fin del siglo. Este es el cuestionamiento básico de los postulados tradicionales de la Administración Pública, que crea retos nuevos para la formulación de los proyectos educativos actuales. Tales retos se fundamentan, de acuerdo con Cabrero Mendoza (1995) en los siguientes presupuestos:

- . la Administración Pública no puede estar limitada al ámbito nacional
- . el modelo de Administración Pública vertical, grande, monolítica y planificadora ya no es viable
- . la Administración Pública no se refiere exclusivamente a lo estatal
- . la Administración Pública no se compone únicamente de organizaciones del gobierno sino que además incorpora instancias no gubernamentales como parte de su estructura administrativa y de acción institucional

En su libro “Del Administrador al Gerente Público”, Cabrero Mendoza ofrece un esfuerzo de conceptualización para desarrollar un proyecto educativo en Administración Pública en este nuevo contexto. Sin embargo, el planteamiento de este autor es conceptual más que empírico, y los ejemplos concretos que ofrece, aunque interesantes, son basados en fuentes secundarias y en recopilaciones anecdóticas. A pesar de esta limitación, Cabrero ofrece elementos útiles para la reflexión.

Basado en un breve análisis de algunos programas de postgrado en países tan variados como los Estados Unidos, Brasil, Argentina, México, Bélgica y Gran Bretaña, Cabrero resume cuatro tendencias generales del cuarto nivel de educación en la Administración Pública contemporánea:

- . *una tendencia a la especialización sectorial*; además de dominar el enfoque de las políticas públicas, domina el estudio de políticas públicas específicas;
- . *una tendencia a integrar los ámbitos público y privado*, dando a la formación un carácter más general que particular e incluyendo elementos que antes eran típicos de sólo uno de los dos sectores y que ahora se empiezan a exigir en el otro (por ejemplo responsabilidad social en el sector privado o eficiencia en el sector público);
- . *una tendencia a equilibrar el perfil profesional y académico del egresado*, enfatizando así no sólo la formación de competencias profesionales sino capacidades para la investigación y la formación docente;
- . *una perspectiva interdisciplinaria en la enseñanza y la investigación* que implica el abandono de estructuras curriculares rígidas y basadas en disciplinas o materias de conocimiento que forzaban al estudiante a integrar conocimientos por su cuenta.

El punto unificador de estas tendencias, es según Cabrero, la transformación paradigmática de una concepción administrativa a una concepción gerencial de las prácticas en el sector público. Aunque no necesariamente específicos para América Latina, los elementos señalados sugieren un desarrollo positivo de los programas de post-grado desde el estudio de Kliksberg. Sin embargo, será necesario someter al rigor de la investigación la validez de estas tendencias en los programas de América Latina.

Esta agenda de investigación deberá además explicitar los presupuestos sobre Administración Pública que sustentan las prácticas actuales.

Cabrero desarrolla finalmente una propuesta de formación de gerentes públicos donde relaciona el nivel decisorio del participante en su práctica administrativa --operativo, coordinador o estratégico-- y el tipo de competencias requeridas, con las dimensiones más importantes del proceso de aprendizaje. Sugiere así que el diseño curricular debe basarse en una adecuación entre los métodos pedagógicos y las características de los participantes en el contexto actual de la modernización del Estado Latino Americano. Nuevamente, este ejercicio normativo proporciona un intento de aproximación para responder la importante pregunta sobre cómo y con qué criterios los diferentes programas deben organizar los contenidos de su currículo en los distintos postgrados de la región. Dar respuesta empírica a esta pregunta representa otra tarea urgente en la agenda de investigación para determinar el estado de la comunidad discursiva de la región.

5. Conclusión

Los ejemplos presentados al analizar el caso de la comunidad discursiva estadounidense sugieren que la diversidad conceptual y de enfoques curriculares por sí mismos no pueden interpretarse exclusivamente como el reflejo de una falta de identidad o como evidencia de la pobreza de la disciplina. Por el contrario, tal diversidad puede representar, para el grado de desarrollo particular de una comunidad discursiva específica, evidencia de dinamismo e innovación. Pero esta diversidad es positiva solamente en la medida que es objeto de diálogo y debate entre los miembros que representan las distintas posiciones. Es precisamente en el desarrollo de un vocabulario común alrededor de los desacuerdos donde se va construyendo comunidad. Es a partir de la búsqueda de consenso que se van construyendo los referentes para determinar criterios de calidad que garanticen la delimitación de un campo del saber y de enseñanza maduro y sólido. Esta es la lección fundamental que se puede extraer del caso estadounidense para el caso de América Latina. Ella es de gran utilidad para asumir el reto de apropiarse y comprender el boom en proyectos educativos, publicaciones, eventos e investigaciones sobre los varios temas de la Administración Pública que experimenta actualmente la región.

Sin embargo, la interpretación de estos eventos para comprender mejor el grado de desarrollo de la comunidad discursiva en Administración Pública en la región requiere de una agenda de investigación, que permita realizar un seguimiento sistemático al diagnóstico realizado por Kliksberg a finales de los años setenta. A tres cortos años del cambio de siglo, es urgente desarrollar una agenda que permita responder preguntas tales como:

- . Quiénes somos? qué ofrecemos en nuestros programas? cuál es nuestra misión? bajo qué paradigma de Administración Pública estamos trabajando en estos programas? qué énfasis estamos dando a la investigación y a la formación docente en comparación con el énfasis en la formación profesional? existe un núcleo de cursos básicos comunes a la mayoría de nuestros programas? de ser así, qué refleja este núcleo? de no ser así, por qué? qué tan adecuadas son las metodologías pedagógicas para satisfacer las necesidades del tipo de educando que entra como insumo de los programas?
- . Qué ubicación estructural tienen nuestros programas en la universidad? cuáles disciplinas del conocimiento influyen más y en qué medida, en el diseño curricular y en el desarrollo de los contenidos utilizados en la enseñanza? qué tanto conocimiento nuevo se está generando? cuáles son las teorías dominantes para enmarcar las preguntas y la manera de encontrar las respuestas que damos a ellas?
- . Qué tan sólida es la relación entre la universidad y el sector público para el cual se forman administradores, investigadores y futuros docentes? qué tan alineados están los currículos con las necesidades del sector? cómo se complementan las actividades de formación universitarias y las de capacitación dentro del sector público? qué tipo de esfuerzos de cooperación e integración de proyectos se están dando entre los distintos postgrados en la región? qué tipos de foros de comunicación existen y cómo contribuyen a crear comunidad? qué tipos de estándares de calidad hemos acordado como

mínimos para aceptar como legítimo el producto que posicionamos en los mercados universitario y del sector público?

Estas son algunas de las preguntas que habría que contestar a medida que un grupo de académicos empiece a preguntarse por su identidad como comunidad discursiva. La respuesta a ellas se constituye en una agenda de investigación que, de ser asumida, proporcionará elementos valiosísimos para el desarrollo de la Administración Pública como disciplina con especificidad propia.

Bibliografía

- ALTSHULER, A. 1990. "Teaching Leadership". Mimeógrafo. Papel presentado en la Conferencia Anual de Investigación de APPAM, San Francisco.
- BAKER, R. (ed). 1995. Comparative Public Management. Connecticut: Praeger
- BERKENKOTTER, C, T. HUCKIN y J. ACKERMAN. 1991. "Social Context and Socially Constructed Texts", en C. Bazerman y J. Paradis. Textual Dynamics of the Professions. The University of Wisconsin Press, pp. 191-213.
- CABRERO, E. 1995. Del Administrador al Gerente Público. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- GONZALEZ SALAS, E. 1997. El Laberinto Institucional Colombiano, 1974-1994. Fundamentos de Administración Pública. Santa Fé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- HENDERSON, K. 1966. Emerging Synthesis in American Public Administration. New York: Asia Publishing House
- KLIKSBERG, B. 1983. Universidad, formación de Administradores y sector público en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- LYNN, L. 1996. Public Management as Art, Science, and Profession. New Jersey: Chatham House Pu. Inc.
- LYNN, N y A. WILDAVSKY (eds). 1990. Public Administration: The State of the Discipline. Chatham, NJ: Chatham.
- NASPAA 1996. Commission on the Curriculum. Report to the NASPAA Executive Council.
- OSPINA, S. 1995. "Anotaciones para la reflexión sobre la Gestión Pública como Objeto de Educación Profesional", en G. Gonzales y E. Ogliastri (ed). 1995. La Gerencia Pública: Asunto Privado?. Bogotá: Tercer Mundo Editores, pp. 205-234.
- PORTER, J.E. 1986. "Intertextuality and the Discourse Community", Rhetoric Review 5: 34-47.
- ROEDER, P. y G. WHITAKER. 1993. "Education for the Public Service. Policy Analysis and Administration in the MPA Core Curriculum". Administration and Society, Vol 24 No. 4: 512-540.
- SARAVIA, E. 1996 "Las Escuelas e Institutos de Administración Pública de América Latina frente a la Crisis del Estado. Situación Actual y Perspectivas de Transformación". Serie Documentos Debate, CLAD.
- SCHALL, E. 1995. "Learning to Love the Swamp: Reshaping Education for Public Service", Journal of Policy Analysis and Management, Vol 14, No. 2, pp 202-220.
- STILLMAN, R. 1991. Preface to Public Administration. A Search for Themes and Directions. New York: Saint Martin Press.
- VENTRISS, C. 1991. "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", Public Administration Review, Enero/Febrero, Vol. 51, No. 1, pp. 4-14.
- VOCINO, T. y R. HEIMOVICS (ed). 1982. Public Administration Education in Transition. New York: Marcel Decker.
- ZAPATA DOMÍNGUEZ, A. 1990. "El Laboratorio Empresarial de la Universidad del Valle: Una Experiencia de Docencia e Investigación en Administración". En ECHEVERRY, R., A. CHANLAT

y C. DÁVILA. En Búsqueda de una Administración para América Latina. Experiencias y Desafíos. Bogotá: Editorial La Oveja Negra, pp. 315-324.

La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE) *

Michael Barzelay

I. Introducción

Esta exposición sobre la reforma de la Administración Pública en algunos países seleccionados de la OCDE pretende ser relevante tanto para los investigadores como para los responsables de la elaboración de las políticas. Para los investigadores, ofrezco un esquema de cómo la reforma de la Administración Pública puede ser analizada como un proceso de elaboración de políticas, y tengo la esperanza de que más investigadores usarán este bien establecido estilo de indagación para escribir acerca de dicha reforma ¹. Para los responsables de la elaboración de las políticas, este enfoque puede suministrar una perspectiva desde la cual interpretar su contribución en el proceso de reforma. El enfoque de elaboración de políticas destaca el papel específico de “empresariado de políticas” en la reforma. Es probable que para la audiencia latinoamericana, el marco analítico que aquí se presenta tenga una relevancia más directa que los puntos específicos tratados acerca de los casos de la OCDE. Sin embargo, la audiencia podrá disponer de un análisis sistemático de las políticas de reforma de la Administración Pública en aquellos países que han sido puntos de referencia para la emulación competitiva en las discusiones internacionales sobre el tema.

II. La reforma de la Administración Pública: aprehendiendo la variable dependiente

En muchos países de la OCDE, los líderes políticos concluyeron que la modificación de los sistemas administrativos generales de gobierno podría incrementar su capacidad para “dirigir” la Administración Pública, así como para controlar el gasto. En el contexto de la OCDE, una amplia gama de políticas de gestión gubernamental, por consiguiente, se vincula con el diseño y la operación de sistemas administrativos. Estos sistemas administrativos tienen influencia en el comportamiento organizacional en el interior de la Administración Pública, al darle forma a los recursos humanos y financieros disponibles para que las agencias operen y lleven adelante sus programas, a las condiciones que deben ser cumplidas para la utilización de los recursos humanos y financieros, y en la medida en que se desarrolla y se comunica la información acerca del funcionamiento organizacional. En Estados que han cursado la fase histórica de la “reforma burocrática”, las decisiones o las actividades específicas controladas a través de medios administrativos incluyen la contratación, los gastos, la rendición de cuentas, la compra, la organización y la información.

Los cambios en las políticas de gestión gubernamental global se encuentran a menudo “empaquetados” como **iniciativas**. El caso del Reino Unido, por ejemplo, es bien conocido por el gran número de iniciativas lanzadas bajo el gobierno conservador. Las iniciativas más importantes de políticas de gerencia pública de los gobiernos de Thatcher y Major incluyeron las siguientes:

- los escrutinios de Rayner
- la iniciativa de Gerencia Financiera
- la iniciativa de "Los Próximos Pasos" (*Next Steps*)
- la iniciativa de la Carta Ciudadana
- la iniciativa de Competencia Para la Calidad
- la iniciativa de las Finanzas Privadas

Aún cuando puede ser importante para el tema de cómo los gobiernos venden los cambios en sus políticas de gerencia pública, el centrarse en las iniciativas es de menor utilidad para comprender lo

(*) Versión ampliada del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

que los gobiernos están haciendo realmente, por dos razones. En primer lugar, algunos cambios en las políticas de gerencia pública suceden sin que estén incluidos en una iniciativa. En el Reino Unido, por ejemplo, cambios tales como la imposición y el endurecimiento de los “límites de caja” del gasto público, el desarrollo de prácticas de pago por desempeño, la ampliación del “mandato de auditoría” de la Oficina Nacional de Auditoría para incluir estudios sobre el valor del dinero, y los acuerdos en torno a las cambiantes relaciones laborales dirigidos a fortalecer el control gerencial, no fueron paquetes de iniciativas. Estos cambios hubieran sido desestimados si la descripción de los mismos en las políticas de gestión pública sólo reflejase las iniciativas dadas a conocer por el gobierno.

En segundo lugar, centrar el estudio en las iniciativas a menudo permite sólo una vaga comprensión del contenido de las políticas de gestión gubernamental. Una comprensión más clara requiere de un esfuerzo para especificar tanto los instrumentos como los programas de políticas involucrados. Por ejemplo, la Iniciativa de Gestión Financiera en el Reino Unido fue incorporada al menos por dos programas de acción, a saber, la designación de centros de responsabilidad en el interior de los departamentos de gobierno (con fines de gestión presupuestaria en el ciclo de ejecución) y un mandato para medir y comunicar el desempeño operacional. La Iniciativa de "Los Pasos Siguietes" involucró ante todo un cambio en la organización de los departamentos de servicio civil. Se programaron varios cambios organizacionales claves. El primero fue la asignación de muchas de las responsabilidades operacionales de los departamentos y de las posiciones asociadas del staff a sectores departamentales oficialmente designados como “agencias ejecutivas”. El segundo cambio clave fue el establecimiento del cargo de “jefe ejecutivo” de agencia. El tercer cambio fue la institución de un proceso para seleccionar y compensar a los jefes ejecutivos que difería de la práctica estándar del servicio civil. El cuarto fue el establecimiento de una relación formal, de comunicación directa, entre jefes ejecutivos y ministros. La Iniciativa de "Los Próximos Pasos" fue también un mecanismo para cambiar políticas en otras áreas, incluyendo las de gastos y de gerencia financiera. Un instrumento específico diseñado para lograr el cambio en estas áreas fue el “acuerdo sobre el marco de referencia” a ser adoptado, entre los funcionarios departamentales responsables de la designación de una agencia ejecutiva y los funcionarios del Tesoro.

Una vez delineados los contenidos de las iniciativas y de otras medidas, resulta de interés agrupar los programas de acción específicos en categorías estándar bien establecidas. Un esquema de clasificación que tiene utilidad es el siguiente:

- Servicio civil y relaciones laborales
- Gastos y gerencia financiera
- Procuraduría
- Organización y métodos
- Auditoría y evaluación

La figura 1 ilustra esta modalidad de categorización para el caso del Reino Unido ².

Figura 1 Categorización de las iniciativas de reforma (Reino Unido)

- | | |
|--|--------------------------------------|
| * Auditoría y evaluación | * Organización y métodos |
| - Escrutinios de Rayner | - Iniciativa de "Los Próximos Pasos" |
| * Gerencia de gastos | - Iniciativa de la Carta Ciudadana |
| - Iniciativa de Gerencia Financiera | * Procuraduría |
| - Presupuesto y contabilidad de recursos | - Competencia por la calidad |
| | - Iniciativa de Finanzas Privadas |

III. Los casos de Westminster como un grupo

El Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia han realizado cambios en todas las áreas señaladas anteriormente. Es destacable el hecho de que la elaboración de políticas fue activa en cada una de estas áreas. Y destacable, especialmente, porque muchos de los cambios en estas diferentes áreas fueron complementarios o se reforzaron mutuamente. Es razonable suponer, por consiguiente, que el conjunto de medidas de política adoptadas constituyó un paquete de políticas.

En los tres países mencionados se aprecian puntos de superposición en lo que se refiere a los cambios de políticas de gestión pública, con similitudes que comprenden las siguientes: todos los casos de Westminster transfirieron cierta responsabilidad y autoridad desde organismos independientes reguladores de ciertos aspectos del sistema de servicio civil hacia los departamentos ministeriales, incluyendo agencias centrales tales como la de Finanzas o del Tesoro. Nueva Zelanda y el Reino Unido reorganizaron la asignación de la elaboración de políticas y las responsabilidades operacionales, asignándolas a distintos elementos organizacionales: Nueva Zelanda separó las políticas de las operaciones en el nivel departamental, mientras que el Reino Unido separó las políticas de las operaciones en los departamentos a nivel de las agencias.

Australia, como parte de su programa de "Ajuste Estructural", reelaboró las normas para la clasificación de posiciones, de modo de hacer más fácil el cambio de asignación de tareas a los empleados como parte de la introducción de nuevas tecnologías y de la reestructuración de procesos laborales. Los otros países también ampliaron sus sistemas de clasificación de posiciones en algunas organizaciones y servicios. En los tres casos, el mandato de agencias externas de auditoría (tradicionalmente limitadas a auditorías financieras formales) fue ampliado para incluir el valor del dinero y otros tipos de auditorías de desempeño. Australia y Nueva Zelanda aprobaron una legislación que establece derechos y procedimientos para dar a conocer al público información sobre la Administración Pública.

Un paquete de políticas similar ha sido conformado más recientemente también en Suecia, Estados Unidos y Canadá. Pocos argumentarían que tal paquete de políticas existe en Alemania (a nivel federal), Italia, España o Japón.

Explicación del paquete de políticas

Se han propuesto numerosas líneas explicativas con buenos fundamentos para dar cuenta de la coherencia del paquete de reformas de políticas en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Estas líneas explicativas se centran alternativamente en el liderazgo político, en ideas y filosofías administrativas, y en las políticas económicas. Brevemente examinaré estas explicaciones, comenzando con el liderazgo político.

Los casos del Reino Unido y Australia son considerados como instancias en las que el liderazgo político fue un ingrediente esencial para la reforma de la gerencia pública. A Margaret Thatcher se le atribuye por lo general el crédito por haber hecho de la reforma del sector público en el Reino Unido un tema político y por mantener activo el proceso de elaboración de políticas de gerencia pública a través de su extenso mandato. A la Sra. Thatcher se le reconoce el mérito de haber tematizado la cultura del servicio civil, percibida por ella como insuficientemente gerencial y carente de conciencia en lo concerniente al costo. Margaret Thatcher encaró nuevos medios para ejercer su influencia en esta área, incluyendo la Unidad de Eficiencia. Los escrutinios de Rayner, la Iniciativa de Gerencia Financiera y la Iniciativa de "Los Próximos Pasos" también se atribuyen en la misma medida, a su patrocinio.

En Australia, el Primer Ministro Bob Hawke introdujo medidas económicas y límites a los gastos del sector público. Junto con otros miembros de su gobierno, a Hawke se le reconoce el haber elevado el grado de racionalismo económico en la filosofía dominante de las políticas públicas. En el área de la gerencia pública, el liderazgo político fue compartido con el Ministro del Tesoro, Paul Keating, y otros. Keating es reconocido por haber galvanizado la opinión pública en relación con el mejoramiento de la

competitividad de la economía australiana, mientras que al Ministro John Dawkins se le atribuye el lanzamiento del Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera.

Una parte de la literatura más incisiva sobre la reforma de la gerencia del sector público caracteriza las doctrinas que parecen tener influencia entre los responsables de la elaboración de las políticas y gerentes públicos, especialmente en los casos de Westminster (pero no en forma exclusiva). El término “Nueva Gerencia Pública” (*New Public Management* - NPM) se refiere en general a esta familia de ideas administrativas, que algunos analistas han separado en dos líneas: la Escogencia Pública (*Public Choice*) y el Gerencialismo³. Esta literatura da la impresión, al menos, de que la reforma de la Administración Pública es moldeada por la adopción de la NPM. Sin embargo, muchos de los trabajos que enfatizan estas ideas prestan poca atención al rol específico que las mismas han desempeñado en el proceso de formación de políticas.

Una tercera línea explicativa considera la incidencia de los efectos de desbordamiento de la “reversión” de las políticas económicas de los años 1980. En este sentido, pueden distinguirse tres tipos de efectos de desbordamiento⁴. Un primer tipo es directo, como cuando las reformas en las relaciones laborales se aplican tanto al sector público como al sector privado. Un segundo tipo es mimético, como cuando el gobierno establece una orientación de eficiencia en el sector público, para imitar la orientación competitiva en el sector privado. Un tercer tipo es de aprendizaje político, cuando el gobierno se anima a remozar el núcleo del sector público tras las experiencias exitosas de privatización de industrias nacionalizadas.

Utilización del Enfoque de Políticas para explicar los procesos de cambio

El trabajo de analizar el proceso de elaboración de políticas es sumamente promisorio para extraer conocimientos acerca de las políticas de la gerencia pública, a partir de la literatura fragmentaria disponible sobre el tema. El **proceso de políticas** es frecuentemente utilizado por los estudiosos de las ciencias políticas para analizar cómo las decisiones de política emergen de los procesos políticos y de gobierno. Es posible asimilar gran parte de la literatura sobre la reforma de la administración pública al enfoque de procesos de políticas, incluyendo los trabajos que se centran en el liderazgo político, las ideas y los efectos de desbordamiento.

La figura 2 presenta un esquema convencional de los procesos de elaboración de políticas. Se distinguen tres fases en el proceso de elaboración de las políticas, a saber: establecimiento de la agenda; desarrollo de las políticas; y toma de decisiones. El proceso de establecimiento de la agenda transforma preocupaciones difusas relativas al dominio público en temas que se incorporan a la agenda de gobierno. El proceso de desarrollo de las políticas transforma los temas de la agenda del gobierno en propuestas para resolver los problemas, mediante alguna combinación de acciones públicas y privadas, por ej. propuestas de políticas. El proceso de toma de decisiones transforma las propuestas de políticas en acciones mandatorias o en resultados de políticas.

En las aplicaciones estándar de este esquema, un típico resultado de políticas podría ser una ley creando o modificando un programa de gobierno. En el contexto de la reforma de la Administración Pública, un resultado típico de políticas es la decisión que modifica los sistemas administrativos de gobierno en general. (Es de hacer notar que el esquema presentado aquí no abarca el proceso de implementación de las políticas. Por ahora es suficiente para la investigación el desafío de explicar similitudes y diferencias en los resultados de las políticas).

Ciertos estudios académicos suministran herramientas conceptuales y análisis de casos ejemplares del proceso de elaboración de las políticas.

Algunos estudios que se centran en la fase de establecimiento de la agenda, distinguen dos tipos de agenda: sistémica y formal. Los tópicos que son considerados como causa de preocupación de los medios de comunicación y del público forman parte de la agenda sistémica. La agenda formal se identifica con asuntos que surgen en instancias gubernamentales tales como las reuniones del staff

presidencial, negociaciones presupuestarias y comités legislativos. Estudios del proceso de establecimiento de la agenda identifican conexiones entre los dos tipos de agenda. Por ejemplo, un ítem de la agenda sistémica puede convertirse en un ítem de la agenda formal cuando la preocupación se torna menos difusa y más urgente. Esta transformación ocurre normalmente cuando tiene lugar un evento que atrae la atención pública y cuando los “empresarios de políticas” aprovechan la ocasión para moldear las percepciones del público sobre la naturaleza y la urgencia de lo que había sido hasta ese momento una preocupación difusa y latente ⁵.

Las fases de desarrollo de políticas y de toma de decisiones del proceso de elaboración de las políticas se ven afectadas por numerosos atributos sistémicos, incluyendo la estructura formal del sistema gubernamental, los patrones de la actividad de los grupos de interés, el rol de las agencias administrativas en la elaboración de las políticas, el sistema de asesoramiento del ejecutivo político, el “estilo” de liderazgo de las autoridades políticas clave, y la forma en que los problemas son agrupados en la concepción popular de la estructura de dominio del sistema político. Estos atributos sistémicos afectan rasgos del proceso tales como la selección de las instancias en las cuales las propuestas políticas han de ser oídas, así como quién tiene acceso a estas instancias y quién deberá decidir.

Los procesos de desarrollo de políticas y de toma de decisiones son indudablemente procesos en los cuales se intercambia información ⁶. Esta información se encuentra normalmente ligada a argumentos de políticas, que están basados en presunciones, características de paradigmas de políticas. Por lo tanto, los paradigmas de políticas constituyen también aspectos integrales del proceso. Volviendo nuevamente a los casos de Westminster, ya se puede decir que ellos son similares en dos aspectos: en cada país, el equilibrio inicial de políticas se vio perturbado y el flujo acumulativo de resultados de las políticas fue semejante.

Figura 2. Proceso de elaboración de las políticas

Establecimiento de la agenda - Agenda sistémica - Eventos focalizadores	Desarrollo de políticas - Dominios - Argumentos de políticas	Toma de decisiones - Eventos de políticas
Resultados de políticas en paquetes, como “iniciativas” Foco conceptual: empresariado de políticas Foco de casos: Reino Unido, Nueva Zelandia, Australia		

Presumiblemente, los atributos comunes del proceso de elaboración de las políticas dan cuenta de estas dos similitudes. La teoría del proceso de elaboración de las políticas indica dónde es de esperar que se encuentren estos atributos comunes, cuando ellos existen:

- * contenido de la agenda sistémica
- * eventos focalizadores
- * empresariado de políticas
- * (re)acomodo de los dominios de políticas
- * paradigmas de políticas dominantes
- * distribución de la autoridad sobre la decisiones de políticas

. Agenda sistémica

El desempeño económico de largo plazo, los problemas impositivos, y la responsabilidad del servicio civil han sido ítems comunes en las agendas sistémicas en los tres casos. El Reino Unido es bien conocido por su lento desempeño económico durante el período de post-guerra y por la intensificación de sus problemas económicos durante los años setenta. Las preocupaciones acerca del

desempeño económico también fueron centrales en Nueva Zelandia y Australia ⁷. En los tres países, el sistema impositivo era un motivo de preocupación, habiendo llegado los políticos a la conclusión de que el financiamiento del sector público mediante un incremento de los impuestos hubiera creado una aguda resistencia. De modo similar, había surgido la preocupación en los tres países en relación con el sistema tipo Whitehall, en el cual las organizaciones departamentales eran dirigidas por servidores civiles. Una gran preocupación a este respecto era el alegado déficit en la capacidad de respuesta y en la responsabilidad ante sus “jefes políticos”. Por lo tanto, el desempeño económico, la resistencia a los impuestos y la responsabilidad del servicio civil eran ítems comunes en las agendas sistémicas de los tres casos.

. Eventos focalizadores

Los eventos focalizadores contribuyeron a ubicar la gerencia pública en la agenda formal de políticas. La gerencia pública se convirtió en un tema de la agenda del Reino Unido, por ejemplo, como resultado de la asistencia del Fondo Monetario Internacional en 1976, la elección del gobierno conservador de Margaret Thatcher en 1979, y la subsiguiente serie de reversiones de políticas en áreas tales como la gerencia económica y las relaciones industriales. Nueva Zelandia experimentó una crisis económica y un cambio de gobierno concurrentes en julio de 1984, cuando un día después de la elección del nuevo gobierno laborista, el Banco de Reserva se vio forzado a suspender el comercio exterior en razón de una crisis monetaria. En Australia, la recesión de 1981-1983 que registró cifras récord de desempleo coincidió con un cambio fundamental en las actitudes hacia las políticas públicas macroeconómicas y generales en el seno del Partido Laborista que, entre otros factores, condujo a la flotación del dólar australiano en octubre de 1983. En una importante medida, los eventos focalizadores fueron las crisis económicas, eventos políticos incontrolados y reversiones de políticas.

. Empresariado de políticas

Se podría argumentar que el gasto público necesariamente se convirtió en un tema de la agenda formal en virtud de los compromisos de políticas macroeconómicas de los tres gobiernos. La implicación de este argumento es que no se requirió de un empresariado de políticas. La contrapartida del mismo es que la gerencia pública surgió como un tema que concernía a algo más que al gasto público y a su control. También concernía a la eficiencia de los departamentos gubernamentales, a las relaciones industriales del sector público, y a la responsabilidad del servicio civil. La gerencia pública, por consiguiente, se convirtió en un tema que abarcaba una amplia estructura de preocupaciones (incluyendo el control del gasto público). Esta eventualidad debe ser atribuida en parte al empresariado de políticas, en particular al de Margaret Thatcher en el Reino Unido, de Bob Hawke en Australia y de Roger Douglas en Nueva Zelandia. Esta faceta del establecimiento de la agenda definitivamente lleva la marca del liderazgo político ⁸.

. El (re)acomodo de los dominios de políticas

El empresariado político también tiene lugar en el interior del proceso, analíticamente distinto, del desarrollo de las políticas. Más específicamente, el empresariado político involucra la creación de un dominio de políticas de gerencia pública. El status quo anterior era un arreglo de dominios de políticas, cada uno de los cuales era de rango más estrecho que la gerencia pública en su conjunto, por ejemplo, el servicio civil, gerencia de gastos, procuraduría, organización y métodos, auditoría y evaluación. Aparentemente ocurrieron dos cambios. En primer lugar, los varios dominios separados se sumergieron conceptualmente en un dominio más amplio, el de la gerencia pública. En segundo lugar, los departamentos de finanzas y de economía ganaron considerable primacía en el interior de este dominio emergente más amplio.

La explicación de por qué los ministerios de finanzas y de economía pensaron establecer este dominio de políticas - y por qué ellos fueron ampliamente exitosos en cuanto a convertirse en los actores dominantes de este campo - radica en buena parte en la responsabilidad de larga data que ellos tenían en la gerencia de gastos y en la revisión presupuestaria. En atención a que el ministerio de

finanzas era responsable de la gerencia de gastos, es probable que se haya pensado que esta organización podría llegar hasta la raíz en las causas del crecimiento de los gastos, lo que podría requerir un programa más amplio que simplemente controlar los egresos. Dado que ellos habían heredado la responsabilidad de las revisiones presupuestarias, los ministerios de finanzas presumiblemente disponían de los medios para alcanzar mayor eficiencia en las operaciones del sector público. Un problema que se percibió a este respecto fue que muchos de los factores que influyen en la eficiencia eran regulados por otros cuerpos, incluyendo comisiones del servicio civil independientes. Los ministerios de finanzas presumiblemente intentaron obtener un mayor control sobre una gama más amplia de los instrumentos con los cuales proseguir el control de los gastos del gobierno y los objetivos de eficiencia, mediante la expansión de sus jurisdicciones.

Esta apuesta en el sentido de expandir su jurisdicción parece haber sido fortalecida por las ideas asociadas al movimiento de “racionalismo económico”. En los tres casos, los ministerios y los funcionarios responsables de la elaboración de las políticas económicas llegaron a considerar la economía como formada por varios sectores, incluyendo al sector público. En otras palabras, el sector público era conceptualmente clasificado como parte de la economía, en lugar de ubicarse como algo aparte de ella. Una vez que la relación de la parte con el todo, o la relación metonímica entre la economía y el sector público se tornó convencional, fue natural concluir que las políticas de gerencia pública deberían reforzar, o al menos ser consistentes con las políticas económicas. Aún cuando no lógicamente vinculadas, también fue natural destacar posibles equivalencias conceptuales entre las corporaciones y las burocracias gubernamentales, y presumir que las prácticas “probadas” de la gerencia privada (tales como la contabilidad gerencial, la gerencia estratégica y el rediseño de procesos empresariales) podrían convertirse en estándares del sector público. Dado que no había escasez de políticas económicas ni de ideas gerenciales del sector privado, no había tampoco carencia de ideas para cambiar las políticas de gerencia pública. La capacidad para generar propuestas políticas parece haber fortalecido el papel de estos departamentos en los procesos de políticas.

Contra el telón de fondo de las agendas sistémicas similares, los alineamientos de dominios de políticas y de jurisdicciones organizacionales, ciertas similitudes en las políticas económicas y en las ideas de gerencia ayudan a dar cuenta de las similitudes en las propuestas de políticas planteadas en los tres países.

. Distribución de la autoridad sobre las políticas

Los estudiosos de la política y de las políticas comparadas han tenido dificultades para argumentar en torno a la importancia de las instituciones⁹. El hecho de que los casos de Westminster fueran sistemas parlamentarios con ejecutivos fuertes compuestos de partidos únicos es relevante para explicar las innovaciones de políticas en el área de la gerencia pública. La posibilidad de que el gobierno soporte las propuestas de políticas no se hubiera dado en caso de gobiernos débiles.

IV. Punto de partida para nuevas comparaciones

Dos prominentes científicos sociales han diseñado un tipo particular de distinción entre patrones institucionales con el propósito de explicar las diferencias de casos en la reforma de la gerencia pública. March y Olsen distinguen entre estados soberanos, institucionales y corporativos-negociadores¹⁰, sobre la base de sus respectivas estructuras cuasi constitucionales. March y Olsen, específicamente, establecen distinciones entre las explicaciones cuasi-constitucionales del rol de las instituciones administrativas en el gobierno. En un Estado soberano, las instituciones son valoradas primariamente por su capacidad para implementar la agenda de políticas del gobierno electo. En un Estado corporativo-negociador, las instituciones administrativas son valoradas por la construcción de un consenso acerca de cómo modificar las políticas y los programas. En un Estado de tipo institucional, las instituciones administrativas aparecen como protegiendo al sector público de los políticos electos.

Los tres sistemas de Westminster comparten la propiedad de ser Estados soberanos, que son presumiblemente los menos resistentes al cambio en el diseño y manejo de los sistemas administrativos. Cabe señalar que dos sistemas con una reputación de reforma limitada del sector público (Alemania y Francia) son (presumiblemente) categorizados como Estados corporativo-negociador e institucional, respectivamente. El análisis comparativo de los casos latinoamericanos, con los tres sistemas de Westminster podría seguramente comenzar por la aplicación del marco de March y Olsen, para luego especular cómo condicionan los procesos de elaboración de las políticas, en cada uno de sus varios estadios, incluyendo la implementación.

Notas

1. Para los fines de este documento, el ámbito de la reforma de la Administración Pública se define en forma restringida, de modo de incluir los cambios en las políticas de gestión en todo lo que se refiere al gobierno, y para excluir aspectos de la reforma del Estado tales como la devolución de responsabilidades al nivel local de gobierno y la privatización de industrias nacionalizadas.
2. La utilización de estas categorías estimula la formulación de algunas agudas interrogantes descriptivas. Por ejemplo, se podría preguntar cómo los Escrutinios de Rayner se desprendieron de la auditoría y de las prácticas de evaluación previas. Los escrutinios de Rayner crearon un intercambio directo de información y de influencias entre los servidores civiles departamentales y los funcionarios del centro (específicamente en la recientemente establecida "Unidad de Eficiencia"). Antes de estos escrutinios, las revisiones de alto nivel acerca de las implicaciones que sobre los recursos tenía la forma en que los departamentos asumían sus responsabilidades, eran raras. En efecto, el "escrutinio" fue establecido como una nueva clase de "instrumento de políticas" a disposición de la Oficina del Primer Ministro, creando una capacidad en el centro para identificar oportunidades para mejorar la eficiencia en el interior de los departamentos del servicio civil.
3. Ver, Peter Aucoin, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums," en Governance, 3 (2), April 1990, pp.115-37
4. Buenos ejemplos de estas líneas de argumentación están en: Michael Pusey, Economic Rationalism in Canberra, (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) y en Christopher Hood, "United Kingdom: From Second Change to Near-Miss Learning," en Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, eds. J.P. Olsen and B.Guy Peters (Oslo: Scandinavian University Press, 1996).
5. La forma en la que un tema llega a ser definido cuando se incorpora a la agenda formal tiene derivaciones sustanciales para los términos en los cuales ese tema es discutido entre quienes participan directamente en el proceso de elaboración de las políticas así como en los medios. El contenido de los resultados de políticas a menudo puede relacionarse con cómo un tema fue "enmarcado" durante el proceso de establecimiento de la agenda, en particular durante el momento específico en que un evento focalizó la atención sobre el tópico y los empresarios de políticas aprovecharon la ocasión para tomar ventajas. Ver John W. Kingdon, Agenda, alternatives and public policies (1984, Little, Brown, Boston) y Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, Agenda and instability in American politics (1993, University of Chicago Press, Chicago).
6. David Knoke et al, Comparing policy network: labor politics in US, Germany and Japan, (1996, Cambridge University Press, Cambridge)
7. Ver, Gerald E. Caiden, The Vitality of Administrative Reform, en International Review of Administrative Sciences, Vol. 54 (1988) pp.331-357
8. Ver, Colin Cambell and John Halligan, Political Leadership in an age of constraint: bureaucratic politics under Hawke and Keating, (1992, Allan&Unwin, St. Leonards, NSW, Australia)
9. Una referencia clave es R. Kent Weaver and Bert Rockman, Do Institutions Matter? (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994)

10. Ver, James G March and J P Olsen, Rediscovering Institutions (New York: Free Press, 1990)

Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?*

Iván Finot

I. ¿Es la descentralización la política apropiada?¹

Los múltiples problemas que están experimentando los gobiernos de la región demuestran que la tendencia generalizada a la democratización no es irreversible. La consolidación de la democracia depende primordialmente de la capacidad de los gobiernos para lograr eficacia y eficiencia en el logro de tres objetivos decisivos: viabilizar el crecimiento económico sustentable, asegurar equidad y canalizar constructivamente la participación². Con este trabajo se pretende contribuir con algunas ideas, que se fundamentan principalmente en el análisis económico, al esfuerzo que realizan los países de la región para transformar sus Estados en función de esos objetivos, tarea que cada uno enfrenta a partir de procesos históricos y marcos institucionales propios.

La CEPAL ya ha señalado que el crecimiento económico puede ser logrado en la medida en que los países transformen su estructura productiva y la hagan competitiva en el mercado global (CEPAL, 1990). Ha indicado además que, para asegurar sostenibilidad en el largo plazo, es imprescindible que el crecimiento sea ambientalmente sustentable (CEPAL, 1991). También ha insistido en que tanto el objetivo de crecimiento sustentable como el de equidad dependen de la capacidad de los gobiernos para integrar la política económica y la política social (1992a).

La intervención del Estado es imprescindible tanto para la sustentabilidad como para la equidad. Cada vez resulta más obsoleta la idea simplificadora de que el mejor Estado es el más pequeño. Si bien es conveniente que se reduzca el rol del Estado como productor, a la vez es necesario que fortalezca (i) su capacidad reguladora, con el objetivo de conseguir que los mercados tengan un funcionamiento socialmente provechoso³; (ii) su función redistribuidora, indispensable para el logro de la equidad, y (iii) su función articuladora de la participación ciudadana para el emprendimiento de objetivos comunes.

El mayor desafío para la democracia es cumplir estos nuevos roles no solamente con eficacia respecto al cumplimiento de los objetivos buscados, sino también con eficiencia, es decir con el menor costo social posible. Ello se hace imperativo por razones tanto de racionalidad económica y equidad como de competitividad. En este contexto, con la descentralización se busca no sólo adecuar el aparato público a los nuevos roles que debe cumplir el Estado en la gestión del desarrollo económico y social, sino también activar nuevos mecanismos de eficiencia e involucrar la participación ciudadana. A veces, también se le asignan objetivos de equidad.

Una rápida revisión de los procesos de descentralización en curso permite observar que ellos, incluso los más antiguos, todavía son relativamente incipientes: frecuentemente no están integrados territorial y sectorialmente; los gastos aún tienden a crecer más que los ingresos locales⁴; los logros en materia de participación son aún escasos⁵; y, en algunos casos estarían dando lugar a notables desigualdades⁶. La brecha entre los ritmos de gasto e ingresos no sólo podría ser un indicio de pocos logros en materia de eficiencia, sino también estaría contribuyendo a la inflación⁷.

Cabe preguntarse si la descentralización es una política verdaderamente apropiada para lograr los objetivos que se le atribuyen, suponer que responde a una tendencia generalizada aceptada no muy críticamente, y conjeturar que surgirá un reflujó. Pero también es legítimo indagar si se la está aplicando adecuadamente y hacer las correcciones del caso en procesos que - según ya se afirmó - aún son incipientes, camino al que se pretende contribuir en este trabajo.

(*) Versión corregida del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) publicó, en mayo de 1996, una primera versión de este trabajo, con circulación restringida y para discusión, bajo el título "Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica" (LC/IP/R.165). Las opiniones expresadas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Con este propósito, en los puntos que siguen se examina el contexto histórico general en que se inscriben los actuales procesos de descentralización (II. Ante el agotamiento del Estado centralista); luego se analiza cuál sería la utilidad de esa política de reforma para un mejor cumplimiento de los nuevos roles del Estado (III. Nuevos roles del Estado y procesos de descentralización); después se plantean los lineamientos de una política de redistribución social compatible con la descentralización (IV. Hacia una nueva política de redistribución), y, finalmente, se analiza cómo, a través de la descentralización, se podría suscitar una forma de participación no sólo compatible sino indispensable para la eficiencia de la gestión pública descentralizada (V. Descentralización y participación).

II. Ante el agotamiento del Estado centralista

La actual tendencia a la descentralización política y económica es contraria a otra anterior, de carácter mundial, que se caracterizaba por una propensión creciente a centralizar en los gobiernos nacionales tanto decisiones propiamente políticas como aquellas que podían ser realizadas por otros agentes económicos. Concurrieron a esa tendencia la producción estandarizada en masa y la consiguiente búsqueda de economías de escala, el desarrollo centrado primordialmente en las economías nacionales⁸, la necesidad de una creciente intervención estatal en la economía, la creciente obligación del Estado de proveer servicios sociales a la población, y la militarización, impuesta, primero, por las guerras mundiales y después, por la guerra fría⁹.

El centralismo, de la misma manera que en los países desarrollados permitió el surgimiento del Estado de bienestar, en América Latina ha tenido beneficios innegables (Palma, 1985). Sin embargo, estos efectos positivos empezaron a reducirse, y luego a transformarse en negativos, en la medida en que la economía tendía a globalizarse y a descentralizarse, y disminuyó el peligro de guerras. En América Latina, la crisis de la deuda, primero, y la necesidad de competir nacionalmente en un mundo globalizado, más adelante, revelaron una debilidad fundamental del sistema: su ineficiencia que, en nuestro caso, había sido compensada por una creciente dependencia de recursos externos y, probablemente, de aquellos provenientes del narcotráfico.

La reacción espontánea a los primeros síntomas de la crisis fue centralizar aún más¹⁰. Incluso mientras prevaleció el funcionamiento democrático del Estado, a medida que el centralismo aumentaba, una creciente exclusión fue abriendo cauce a la iniquidad, al menos respecto a los equilibrios sociales anteriormente logrados, lo que, junto con la exclusión misma, dio lugar a movimientos sociales radicales. En la mayoría de los casos, la tendencia centralizadora llegó al extremo con la instauración de dictaduras, sistema que, dependiendo de su duración, ha causado efectos negativos en términos de cultura política democrática.

La situación descrita hizo que el centralismo, como forma de organización de la sociedad, entrara en una crisis de legitimidad y se pusiera en evidencia la necesidad de cambiar las "reglas del juego"¹¹, particularmente en lo que se refiere a las relaciones entre Estado y sociedad. Un primer paso fue la recuperación y la afirmación de las formas democráticas de conformación de los poderes públicos, pese a que a los regímenes democráticos les tocó asumir total o parcialmente la inevitable fase de ajuste que sucedió a la crisis económica. Pero, sobre todo, la convicción colectiva de que es necesario organizarse de otra manera, ante la caducidad de las formas anteriores, ha abierto para los regímenes democráticos una situación de "disponibilidad"¹² por parte de la sociedad, situación que, en general, todavía se mantiene.

La actual tendencia a la descentralización política y económica del Estado surge, entonces, como una reacción a la crisis del centralismo. Aunque muchos de los actuales procesos de descentralización estén vinculados formalmente con políticas más antiguas, ahora ellos deben ser considerados como parte de una reforma del Estado más profunda, que comprende ambos aspectos: el político y el económico, más propiamente, el productivo. Mientras la **descentralización política** consistiría fundamentalmente en transferir poder político a colectividades territoriales subnacionales¹³, la **descentralización económica** sería transferir decisiones sobre producción de bienes y servicios desde los gobiernos hacia la

competencia económica¹⁴.

III. Nuevos roles del Estado y procesos de descentralización

Para encarar la reforma institucional que el momento histórico requiere, se hace necesaria una revisión crítica de los roles que jugó y debe jugar el Estado, una redefinición de lo que debe ser de competencia colectiva y, dentro de ésta, del papel que le correspondería al Estado. Cabe señalar, en primer lugar, que las instituciones del Estado no son las únicas que se ocupan de la gestión de intereses colectivos¹⁵; también lo hacen las asociaciones y para hacer más eficiente la gestión de los intereses generales resulta más democrático y a la vez más eficiente, no reemplazarlas sino más bien promoverlas, en la medida en que contribuyan al bien común, y articular su accionar en función de los intereses generales.

En primer lugar, para referirse a la transformación que la gestión pública requiere, es necesario analizar cuál sería la utilidad de la descentralización para el cumplimiento de los objetivos de crecimiento sustentable, equidad y participación y cómo dicha política contribuiría a la eficiencia y la sostenibilidad de la democracia.

La tarea de transformar la estructura productiva para competir en el mercado mundial atañe tanto al sector privado como al público. Al primero le corresponde principalmente la responsabilidad de asignar factores para producir. Pero, para que esta tarea sea socialmente beneficiosa, es igualmente indispensable que el Estado vele para que dicha asignación sea realizada en condiciones de competencia y sustentabilidad, lo que implica, según ya se mencionó, potenciar la capacidad normativa del Estado. Por otro lado, para hacer más eficiente la inversión en general (privada y pública), es indispensable la acción gubernamental para la concertación entre intereses particulares y generales.

La descentralización política de la gestión del desarrollo sería funcional al objetivo de crecimiento sustentable dentro de las nuevas tendencias económicas, ya que favorecería la descentralización de la producción y la cooperación entre productores en escenarios locales¹⁶, la concertación de los intereses particulares con los generales dentro de cada ámbito territorial y la eficiencia de las decisiones políticas. La función pública se adecuaría mejor a diferenciaciones geográficas (Oates, 1972).

Por otro lado, tender a transferir las decisiones sobre producción desde el sector estatal al no estatal (la descentralización económica) resultaría igualmente conveniente, ya que viabilizaría una mejor asignación de recursos a través de la competencia y flexibilizaría la producción.

La redistribución del ingreso, en cambio, es una tarea que corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales (Musgrave, 1989). Entonces, en términos generales, así como la descentralización política y la económica son beneficiosas para la eficiencia, la centralización política de la función de redistribución seguirá siendo más conveniente para la equidad.

La participación, finalmente, depende de un doble acercamiento: por un lado de la sociedad civil hacia el Estado y, por otro, de éste a la sociedad civil, pero es responsabilidad principalmente de los gobiernos nacionales adecuar el aparato estatal para viabilizar la participación en beneficio del bien común. Parece evidente que la descentralización política, al reducir el número de asuntos colectivos que deben ser discutidos y aproximar las decisiones al ciudadano, favorece la participación.

Sin embargo, lo que hace que el concurso ciudadano y la eficiencia sean objetivos no solamente funcionales sino sinérgicos entre sí, es vincular la participación en la gestión del gasto con la obligación de participar en su financiamiento¹⁷. Así se desprende no solamente del sentido común sino del análisis de De Tocqueville (1835) y del efectuado más tarde - desde el punto de vista económico - por los federalistas fiscales¹⁸. *Contrario sensu*, institucionalizar una participación que se redujera a la toma de decisiones sobre gasto local y al control del mismo, sin comprometer simultáneamente el concurso ciudadano en el financiamiento de ese gasto, propiciaría la ineficiencia y haría antagónicos los objetivos de participación y eficiencia.

Ahora bien, la revisión de algunos procesos de descentralización en curso¹⁹ permite observar que,

en la mayoría de los casos, las funciones transferidas no están siendo básicamente financiadas con fuentes propias sino con transferencias financieras no vinculadas al aporte local²⁰ y, en general, se promueve la participación en el gasto sin que ello implique necesariamente el compromiso del aporte propio. Este hecho se explica porque los gobiernos centrales están transfiriendo decisiones sobre gasto social, particularmente de salud y educación, casos en los que resultaría claramente iniquitativo condicionar las transferencias al aporte local.

Sin embargo, independientemente de su destino, este tipo de transferencias resulta contraproducente, tanto para la eficiencia y la participación como para la misma equidad. En efecto, si ellas no están condicionadas al aporte local, (i) no hay un freno económico para las presiones políticas, (ii) los gobiernos centrales tenderán a restringir la participación, ya que ésta puede canalizarse a generar presiones para mayores gastos sin contrapartida, (iii) los ciudadanos no se sentirán motivados para participar en las decisiones y controlar un gasto cuyo financiamiento no les significa mayor esfuerzo, y (iv) descentralizar políticamente el gasto social resulta contrario al principio de "igualdad de oportunidades" que la colectividad nacional debería asegurar a cada ciudadano.

En efecto, la descentralización económica y política de la gestión pública - incluida en esta última la participación ciudadana comprometiendo aportes - sería la política adecuada para incentivar la eficiencia en la asignación de recursos e impulsar la transformación productiva, el crecimiento económico y el desarrollo local, la participación ciudadana y la responsabilidad de los gobiernos locales. Pero, para asegurar igualdad de oportunidades y viabilizar la solidaridad, el gasto social tendría que seguir siendo - o volver a ser - responsabilidad primordial de los gobiernos nacionales.

IV. Hacia una nueva política de redistribución

Los gobiernos locales, como órganos de gobierno de autonomías subnacionales, deberían poder desarrollar todo el potencial de la autonomía política y fiscal para ocuparse de la concertación para la inversión (en su sentido más amplio) sobre la base del esfuerzo local. Sin embargo, en lo que se refiere a redistribución social, en lo fundamental tienen que ser sólo ejecutores de una política definida nacionalmente, a la que las políticas locales concurrirían sólo complementariamente.

El objetivo de equidad, de cuyo cumplimiento son responsables fundamentalmente los gobiernos nacionales, podría ser instrumentado a través de dos sistemas subsidiarios: uno "territorial", dirigido a compensar disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos; otro, "social", orientado a reducir desigualdades sociales (medidas mediante indicadores de ingresos familiares). El sistema de compensación territorial estaría enfocado a fortalecer las autonomías en su capacidad de concertar el desarrollo local; sus desembolsos serían transferencias condicionadas sólo al aporte local, y estarían destinados a multiplicar dicho aporte discriminando (en términos *per capita*) en favor de las colectividades menos dotadas con recursos físicos y naturales²¹. A su vez, el sistema de redistribución social estaría dirigido a asegurar a cada persona el acceso a una canasta equivalente de servicios sociales.

Las decisiones sobre gasto público poco tienen que ver con la asignación de recursos para la producción misma de los servicios de consumo público (Musgrave y Musgrave, 1989), que pueden ser producidos o no por las administraciones. El que las decisiones políticas sobre gasto social deban permanecer primordialmente en los órganos democráticos centrales no es en absoluto contradictorio con que se descentralicen económicamente aquellas decisiones que pueden ser mejor adoptadas a través de la competencia regulada. La provisión de servicios, incluso los de carácter social, puede ser realizada de manera más eficiente si los ciudadanos tienen la oportunidad de escoger, independientemente de su nivel de ingresos, entre establecimientos públicos, comunitarios²², cooperativos, "altruistas"²³, profesionales o empresariales, que le puedan ofrecer un mínimo establecido por norma, y se logre una institucionalidad que asegure calidad y competencia en la prestación de los servicios. La descentralización económica de los servicios sociales será conveniente, en la medida en que el Estado, desconcentrada o descentralizadamente, pueda asegurar esa institucionalidad y existan - o puedan existir - proveedores alterna-

tivos. En lo que corresponda a los gobiernos locales, ellos tendrían que responder al respecto no sólo a los gobiernos centrales sino también a los electores locales.

Dada la extrema desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a la región, lo ideal sería que el gasto público subsidiara sólo aquella parte del costo de los servicios que las distintas familias, dado su nivel de ingreso, no pudieran cubrir lo que, evidentemente aumentaría significativamente la cantidad y la calidad de los servicios públicos a los que la gente debe tener acceso, independientemente de sus ingresos²⁴. En este caso, lo decisivo será la capacidad de las administraciones locales para operar sistemas focalizados. Por otro lado, si los gobiernos pudieran asegurar un funcionamiento competitivo de los mercados de recursos humanos especializados, este aumento de la demanda efectiva tendría que reflejarse en la unificación de dichos mercados (por ahora generalmente segmentados) y en la consiguiente nivelación de las remuneraciones de este personal.

La propuesta de institucionalizar el derecho de los ciudadanos a escoger entre proveedores de servicios públicos, no es equivalente a privatización. Se trata sí de utilizar la competencia para lograr una mejor asignación de recursos, pero tomando en cuenta que para ello sería indispensable que, según ya se ha mencionado, el Estado en su conjunto lograra desarrollar, simultáneamente, una eficaz capacidad reguladora. Por otro lado, sería importante aprovechar el "capital institucional"²⁵ que representan numerosos establecimientos públicos, que no sólo es necesario no perder sino fortalecer. En igualdad de condiciones - gracias al subsidio focalizado - tales establecimientos y otros sin fines de lucro, podrían competir con ventaja (la ventaja de poder trabajar al costo) con las organizaciones empresariales²⁶. Esta sería una manera eficaz de aumentar la equidad sin pérdida de competitividad, ya que se obtendrían aumentos significativos en la calidad de los servicios recibidos sin incremento en la presión tributaria.

Varios autores han señalado el problema del estigma que implica la percepción de subsidios²⁷. Esta situación se agrava por la percepción de que los servicios que presta el Estado son "gratuitos" y, por eso, de calidad inferior. Una forma de encarar este problema, complementaria con la instauración de la focalización, sería revalorizar el derecho ciudadano a exigir un acceso igualitario a los bienes públicos por el hecho de pagar impuestos.

Para ello, habría que tender a extender, en vez de reducir, el universo de contribuyentes. Desde ya se debería considerar como impuestos pagados a los aportes en trabajo, especie y dinero que los ciudadanos efectúan en sus organizaciones de base para mejorar su entorno colectivo. Particularmente en el caso de los pobres, estos aportes suelen ser importantes en relación a sus ingresos. Registrar estas contribuciones o cobrar impuestos con un costo mayor a lo recaudado podría ser considerado como una inversión rentable en términos de desarrollo institucional. Por cierto, para la mayoría de los ciudadanos, los beneficios del sistema redistributivo tendrían que resultar mucho mayores que los impuestos que pagan y esto tendría que hacerse muy evidente. Para legitimar el esfuerzo de universalización y aumentar los recursos disponibles sería indispensable, además, una política eficaz contra la evasión por parte de los mayores contribuyentes²⁸.

Un obstáculo importante para viabilizar esta última propuesta sería la informalidad. Como es sabido, mayoritariamente se trata de "trabajadores por cuenta propia" y asalariados. Vincular de alguna manera un mejor acceso al (nuevo) sistema redistributivo con el pago de impuestos podría estimular tanto a los pequeños empresarios como a sus trabajadores a optar por la formalidad. Ahora bien, por razones obvias, las administraciones centrales tienen poco interés y experimentan muchas dificultades para cobrar impuestos a los pequeños contribuyentes. En cambio las administraciones locales, al igual que tienen ventajas evidentes para evaluar requerimientos de subsidios, tendrían una superioridad similar para ocuparse de esa cobranza.

En suma los gobiernos locales tendrían un rol decisivo en el funcionamiento del sistema redistributivo, ya que tendrían a su cargo gran parte de su operación y el control de la normativa para la producción de servicios de su ámbito. A fin de asegurar equidad y desarrollar capacidad institucional, los gobiernos centrales deberían subsidiar las funciones que los gobiernos locales ejercen como sus agentes.

En general, el efecto neto del sistema redistributivo que se propone tendría que ser mucho más progresivo y favorable para los pequeños contribuyentes que el actual, aun sin tomar en cuenta los beneficios provenientes del "círculo virtuoso" (Fajnzilber, 1988) que el gasto social puede desencadenar, y los que se lograrían en términos de integración social y fortalecimiento de la ciudadanía. Por otro lado, parece evidente que vincular los desembolsos de los sistemas redistributivos con el aporte propio (territorial o familiar) fortalecería las haciendas fiscales y reduciría presiones inflacionarias. Para ello habría que lograr institucionalizar una relación Estado-ciudadano, basada en la reciprocidad, en lugar de la actual, de Estado-beneficiario. Este cambio se fundamentaría en la participación que la descentralización puede viabilizar.

V. Descentralización y participación en la gestión local

El análisis anterior ha permitido configurar los roles de los gobiernos locales como agentes de los gobiernos centrales para la redistribución social del ingreso. Quedaría por dilucidar como se compadecen estas funciones con aquellas otras que deben cumplir en su calidad de cabezas de autonomías locales en materia de política social. Lo que sería propio de las autonomías sería, por un lado, adecuar la prestación de los servicios de la canasta nacional a la demanda de distintos ámbitos territoriales y, por otro, asegurar su provisión pero sin tener la obligación de producirlos directamente ni la responsabilidad de financiar un acceso igualitario a los mismos por parte de la población. Es más, la tarea de asegurar la provisión de dichos servicios resultaría facilitada en la medida en que los subsidios nacionales contribuyeran a asegurar los mercados locales. Por otro lado, los gobiernos subnacionales, al ser los promotores y concertadores del desarrollo económico local tendrían un rol protagónico en el aumento de los ingresos y la creación de empleo²⁹, elementos centrales de toda política social, respecto a los cuales la redistribución tiene un rol subsidiario.

Además, existe un amplio margen para que las colectividades locales instrumenten sus propias políticas de redistribución progresiva del ingreso. En efecto, a fin de lograr transparencia y eficiencia, contemporáneamente se recomienda vincular los pagos que realizan los ciudadanos con beneficios específicos (tarifas por servicios e impuestos sobre beneficios) (Musgrave, 1983), lo que, de aplicarse, permitiría liberar recursos como los provenientes de impuestos potencialmente muy progresivos, como es el impuesto a la propiedad inmueble, para fines redistributivos, complementando territorialmente la redistribución social³⁰.

La decisión política fundamental que estaría a cargo de las colectividades locales sería la selección de proyectos de interés común, vinculada al aporte que le tocará realizar a cada uno, a través de tarifas y de impuestos³¹. Estos proyectos se referirían básicamente a la provisión de bienes públicos, principalmente de infraestructura y servicios de apoyo al desarrollo local. Con un enfoque sistémico y aprovechando sus mayores ventajas en términos de gestión global, las colectividades subnacionales deberían poder definir sobre esa base estrategias dirigidas a alcanzar sus propios objetivos tanto en materia económica como social y de otra índole. Las políticas y recursos de ámbitos superiores serían incorporadas como insumos de esas estrategias locales.

Para suscitar la participación ciudadana y aumentar las condiciones de eficiencia, los propios gobiernos locales tendrían que tender a asumir un rol subsidiario respecto a las organizaciones territoriales, a través de procesos de descentralización política dentro de su propio ámbito, y a reducir su actuación a aquello en que el Estado es insustituible y dichos gobiernos pueden desarrollar ventajas. Esas ventajas se sintetizarían en: (i) concertar el desarrollo local y viabilizarlo a través de la provisión de bienes públicos locales; (ii) asegurar en su ámbito el cumplimiento de la normativa sobre competencia, calidad en los bienes y servicios prestados (particularmente los pagados con recursos públicos), y medio ambiente, y (iii) ser agentes financieros tanto de las colectividades locales como del sistema nacional de redistribución social. Pero, a la vez, resultaría indispensable que se reconociera a las autonomías subnacionales, dentro de una normativa nacional, la capacidad de autoimponerse, transfiriéndoles

impuestos y atribuciones para fijar las tasas de esos impuestos³², y tarifas por el uso de sus bienes.

Para alcanzar los objetivos, tanto de eficiencia como de participación, que se esperan de la descentralización es decisivo viabilizar el concurso ciudadano en la gestión de asuntos colectivos. Con esta finalidad, se podría aprovechar el potencial de participación, aún no valorizado, que existe en el natural interés de la gente (particularmente de las mujeres) por mejorar su entorno colectivo inmediato, en términos no sólo materiales sino también sociales y culturales, y su disposición a contribuir directamente para este fin, como lo demuestran múltiples experiencias, particularmente en asentamientos con población de menores recursos, en todos los países de la región.

Se debería institucionalizar el que cada ciudadano pudiera tener la oportunidad de participar directamente para mejorar colectivamente su entorno inmediato, y que sus aportes en tiempo o recursos fueran valorizados y descontados de sus impuestos o, si fuera el caso, reembolsados. Según ya se ha mencionado, sería recomendable que la gestión municipal sea subsidiaria a esta gestión en la base y, en todo caso, los ciudadanos siempre debieran decidir, por consulta directa o a través de sus representantes, cuánto de su ingreso desean aportar para el desarrollo local³³ y luego poder exigir y controlar el cumplimiento de lo decidido. La hipótesis fundamental de esta propuesta es que los ciudadanos participarán y exigirán responsabilidad a los gobiernos que eligen, en la medida en que puedan decidir sobre gasto vinculado a su propio aporte. Este nuevo tipo de relacionamiento entre el ciudadano, su comunidad de base y su municipio sería la base de una nueva "estructura de oportunidades de participación"³⁴, que permitiría, a la vez, canalizar a esta última para lograr eficiencia en asignaciones que sólo pueden ser realizadas a través de decisiones políticas³⁵, y comprometerla para el seguimiento, la evaluación y la fiscalización de la gestión de su mandato colectivo. Todas las formas de participación funcional³⁶ deberían articularse a las organizaciones territoriales de su ámbito (ya sean éstas organizaciones de la sociedad civil o del Estado), ya que las primeras están constituidas por todos los ciudadanos mientras las funcionales representan, por definición, intereses particulares.

Sin duda lo más valioso para encarar este tipo de participación son las culturas de autogobierno comunitario, a veces secular, desarrolladas particularmente por las comunidades que se han visto obligadas a resolver sus problemas colectivos básicamente por sus propios medios. Muchas de estas organizaciones territoriales de base constituyen verdaderos gobiernos (Albó, 1988) y, en general, administran con mucha eficiencia los limitados recursos que sus miembros aportan en función de decisiones adoptadas colectivamente (Finot, 1990). En lo que se refiere al ámbito rural, en particular, la FAO (1995) afirma: "Las organizaciones rurales de voluntarios se consideran cada vez más instrumentos indispensables... constituyen los 'órganos de la sociedad cívica rural', es decir una amplia variedad de voluntarios rurales y sus redes de apoyo, que son controladas y financiadas por sus propios miembros y persiguen los fines definidos por éstos"³⁷.

También constituyen experiencias valiosas en el sentido indicado las desarrolladas por múltiples programas sectoriales y por los fondos de desarrollo, donde se exige la participación de los usuarios (en decisiones y aportes). La estructura sectorial de estos programas, sin embargo, tendría que evolucionar hacia una estructura territorial, acorde con la descentralización política.

Para encarar una política de participación y descentralización de la manera como se propone, habría que partir, en cada caso, de un relevamiento de la(s) cultura(s) de organización y participación en la base con que cuenta cada país, a fin de determinar - o actualizar - un marco jurídico para estas organizaciones. Además, a fin de facilitar el tipo de funcionamiento propuesto, se debería, por un lado, facilitar la participación y un vínculo permanente entre representantes y representados y, por otro, reordenar políticamente el territorio con este objetivo y para facilitar su adecuación a demandas de distintos ámbitos. En términos generales, sería conveniente inducir el fraccionamiento de los megamunicipios; favorecer la asociación, la mancomunidad y aun la fusión de municipios (esto último en el caso de los más pequeños), y hacer que al menos una parte de los concejos esté integrada por miembros elegidos por distrito submunicipal.

Notas

¹ El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por Gabriel Aghón (CEPAL), Arturo Núñez de Prado (ILPES) y Nuria Cunill Grau (CLAD) sobre versiones anteriores de este trabajo sin que, por supuesto, su participación implique responsabilidad alguna sobre el resultado que ahora se entrega.

² Siguiendo a Boeninger (1994). Sin embargo, al objetivo de crecimiento se le ha añadido "sustentable" y al de participación "constructivamente".

³ Así lo sostienen el ILPES (1992) y Streeten (1993), refiriéndose al proceso de privatización. Asegurar sustentabilidad requeriría un esfuerzo aún mayor.

⁴ Así lo constataron en 1991 Campbell, Peterson y Brakarz. Tres años más tarde Peterson (1994) elaboró un análisis detallado sobre los desequilibrios financieros que estaría ocasionando la descentralización.

⁵ Sin embargo, entre las variadas e interesantes experiencias de participación territorial, suscitadas por la descentralización, se pueden mencionar algunas en Brasil (por ejemplo en Belo Horizonte), donde la población organizada participa en la elaboración del presupuesto; en Chile (Las Condes), donde se somete a consulta el gasto local y se plebiscita el pago de tarifas para financiar infraestructura, y en Bolivia, donde al menos en uno de cada tres municipios las comunidades rurales presentan listas de requerimientos para la asignación de transferencias nacionales a través de las municipalidades.

⁶ Aquí se pueden citar casos contrapuestos: en Chile las administraciones municipales son imprescindibles para localizar a los beneficiarios de subsidios para que la población tenga acceso a servicios poco diferenciados; en cambio en Brasil se observan grandes diferencias en remuneraciones y, se puede suponer, en calidad, entre los establecimientos de la educación pública. En Argentina la relación entre transferencias y niveles de pobreza es negativa (Porto, Sanguinetti, 1995). En Bolivia la asignación de recursos entre municipios en función de población ha significado una mejor distribución de transferencias pero, en general, los municipios más poblados son los más ricos (una excepción notable es El Alto).

⁷ Ver: Rezk (1996) para Argentina; De Britto (1995) y Afonso (1996) para Brasil; Junguito, Melo y Misas (1996) para Colombia.

⁸ Así lo señala Sakaiya (1991), quien afirma que hasta el surgimiento de Japón las economías estaban orientadas fundamentalmente a proveer mercados nacionales. Los países europeos, cuando no contaban con materias primas, preferían subsidiar sus instalaciones coloniales antes que abastecerse en el mercado mundial, que entonces tenía poca significación.

⁹ Young (1987) señala que la centralización del poder es característica de los casos de emergencia, particularmente los de guerra. El presidencialismo estadounidense sería una tendencia relativamente reciente, determinada por la intervención de ese país en las guerras mundiales, tendencia que estaría disminuyendo en la medida en que desaparece el peligro de nuevas guerras.

¹⁰ Ya en 1985 Palma observó que la crisis económica acentuaba el centralismo. Sostenía además que la descentralización sólo podía ser lograda a través de un movimiento social. Los movimientos sociales parecen importantes para la autonomía de las regiones subnacionales, en cambio, para la actual tendencia descentralizadora (que se está dando principalmente en dirección a los municipios), parecen haber sido más importantes la globalización y la descentralización de la economía a nivel mundial, y la recuperación de la democracia en la región.

¹¹ Término de North (1992), para referirse a las instituciones. Este autor, y los neoinstitucionalistas en general, aplican el concepto de costos de transacción (introducido por Coase, 1960, en el debate sobre externalidades), para analizar cómo la construcción institucional es un componente indispensable del desarrollo económico que no puede ser generado por el mercado.

¹² En el sentido de Zavaleta Mercado, 1967.

¹³ Es decir, capacidad de autogobierno, a través de autoridades y representantes electos, y sobre la base de impuestos propios.

¹⁴ Concepto que no equivale a privatización, como lo sería la definición de descentralización económica elaborada por Von Haldenwang (1990) que, en lo demás, seguimos.

¹⁵ Palma ya había insinuado en 1985 que las oportunidades de participación pueden aumentar por transferencia de decisiones a escenarios "públicos" no estatales.

¹⁶ Aspecto, este último, especialmente importante para impulsar la transformación productiva, según lo señala Boisier, 1992.

¹⁷ Incluso en el lenguaje corriente se usa el término "participación" para referirse a los aportes que los ciudadanos efectúan para beneficiarse de una obra común.

¹⁸ Principalmente Tibout (1956) y Oates (1972 y 1990).

¹⁹ Este documento se basa principalmente en las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia.

²⁰ La excepción sería México, donde se ha instaurado un sistema de financiamiento en que las transferencias están condicionadas al aporte local (Campbell, Peterson, Brakarz, 1991). En Brasil (Constitución de 1988, Afonso, 1994) y Chile (Espinoza, Marcel, 1993) se han transferido fuentes de recursos para financiar parcialmente las competencias trasladadas pero estos recursos son complementados con transferencias directas no condicionadas al aporte propio. En Argentina (Porto, Sanguinetti, 1993) y Colombia (Ferreira, Valenzuela, 1993), salvo los recursos canalizados a través de fondos de desarrollo, las nuevas competencias son financiadas casi enteramente con transferencias directas no condicionadas al aporte local. En los países federales (Brasil y Argentina) estas transferencias son de libre disponibilidad mientras en los unitarios tienen condicionamientos de destino (gasto social). En el recientemente iniciado proceso de Bolivia se ha adoptado esta última modalidad (Galindo, Medina, 1995). Se debe señalar, finalmente, que, en el caso de Colombia, se da una ponderación al esfuerzo local (es una ponderación, no una condición).

²¹ Ya en 1990, se señalaba la necesidad de condicionar las transferencias al esfuerzo local, ya que en un Estado democráticamente descentralizado las decisiones deberían tomarse "sobre la base de la iniciativa y el esfuerzo propios" (Finot, 1990). Entre los países de la región, según ya se mencionó, sólo en México se encontrarían transferencias de libre disponibilidad condicionadas a la generación de ingresos locales, lo que habría generado un notable incremento de estos últimos (Campbell, Peterson, Brakarz, 1991). Más recientemente, en vista de las experiencias descentralizadoras de Argentina y Brasil, el Fondo Monetario Internacional también está sugiriendo esa modalidad (Shome, 1994). Por otro lado, en América Latina los fondos sociales están contribuyendo a crear una cultura en ese sentido ya que, a la vez que responden a iniciativas locales, frecuentemente condicionan los desembolsos al aporte propio.

²² Operados por las comunidades de base, no necesariamente por los usuarios directos.

²³ Siguiendo la denominación brasileña. Se trata de establecimientos no gubernamentales, religiosos o civiles, con financiamiento extracomunitario y sin fines de lucro. En Brasil, una gran parte del gasto público dedicado a salud se ejecuta a través de organizaciones altruistas. En los países andinos, a su vez, ellas muchas veces han llegado a sustituir a los establecimientos estatales (aunque financiadas principalmente con recursos de la solidaridad internacional).

²⁴ Argentina y Colombia ya avanzan en esta dirección en lo que se refiere a servicios de salud.

²⁵ En el sentido adoptado en la propuesta de la CEPAL (1991).

²⁶ La educación subsidiada de Chile representa ya una experiencia valiosa en esta dirección. En Castañeda (1990) se puede encontrar una relación completa sobre la política de subsidios de Chile y la importancia de los municipios para su implementación.

²⁷ Besley y Coate (1992) y también L. Rainwater (1982) y R. Moffit (1983).

²⁸ Países como Argentina y Chile están demostrando que es posible reducir la evasión. Por otro lado, el poner en evidencia la ventaja de pagar impuestos para la mayoría de la población, debería estar acompañado de un fortalecimiento de la cultura de la solidaridad, ya que el otro lado del "estigma" es el "resentimiento" de los que pagan impuestos, o pagan más (Besley, Coate, 1991).

²⁹ Greffe (1988) (citado por Boisier, 1992), ha señalado la utilidad de un manejo descentralizado de las políticas de empleo. La OIT, a su vez recoge experiencias y extrae conclusiones sobre el rol de los gobiernos locales en el desarrollo local y el empleo, en Vidal y Nilsen (1993).

³⁰ En esta función redistributiva los gobiernos locales actuarían como centros respecto a las colectividades territoriales que integran su jurisdicción (incluso para el caso de los municipios, donde dichas colectividades serían las comunidades que los integran).

³¹ Lo que muestra la importancia de que los gobiernos locales puedan contar con capacidad para evaluar proyectos.

³² Por ejemplo como ocurre en Brasil, donde la Constitución define cuáles son los impuestos que los ciudadanos deben pagar a cada ámbito de colectividad territorial a la que pertenecen y corresponde a éstas determinar las tasas respectivas. En cambio, no sería recomendable que las colectividades subnacionales pudieran crear sus propios impuestos.

³³ Según ya se mencionó, en Chile ya se cuenta con experiencias exitosas a este respecto.

³⁴ Concepto de Boeninger (1984).

³⁵ Los economistas que se ocupan de opción pública (*public choice*) analizan cómo la democracia funciona más eficientemente que el mercado en las asignaciones para consumo colectivo. La síntesis más completa sobre este tema sería la de Müeller (1989).

³⁶ Sobre participación puede consultarse el trabajo de Nuria Cunill (1991), el más completo y el de mayor importancia referido al tema en la región.

³⁷ El sistema de transferencias condicionadas al aporte propio, como se hace en México, y el asignar a las comunidades de base un rol de gestión, favorecerían el desarrollo de esa cultura, mientras transferencias no condicionadas a dicho aporte y asignar a las comunidades un rol sólo de vigilancia podría erosionarla rápidamente.

Bibliografía

- AFONSO, José R. (1994) Descentralização fiscal na América Latina: estudio de caso do Brasil. CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 61.
- _____ (1996) Descentralização fiscal, efeitos macroeconomicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil. CEPAL (Santiago), VIII Seminario Regional de Política Fiscal, 22 de enero de 1996 (Borrador para discusión).
- ALBÓ, Javier (1988) "La comunidad rural como germen de una nueva sociedad", en CEPAL (Ed.) Desarrollo agrícola y participación campesina (Santiago de Chile), LC/G/1551-P.
- BESLEY, Timothy; COATE, Stephen (1991) "Understanding welfare stigma: taxpayer resentment and statistical discrimination", en Journal of Public Economics, 48, 1992, pp. 165-183.
- BOENINGER, Edgardo (1984) Participación: oportunidades y requisitos para su desarrollo. CED (Santiago), julio de 1984.
- _____ (1994) "Reforma y modernización del estado en América Latina", en ILPES (ed.), Reforma y modernización del Estado CEPAL (Santiago), 1995.
- BOISIER, Sergio (1992) La descentralización, el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad. CEPAL (Santiago), LC/IP/IP-G.62-P.
- CAMPBELL, T.; Peterson, G.; BRAKARZ, J. (1991) Decentralization to local government in AC: national strategies and local response en planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 5.
- CASTAÑEDA, Tarsicio (1990) Para combatir la pobreza. CEP (Santiago).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990) Transformación productiva con equidad. (Santiago de Chile) LC/G.1601-P.
- _____ (1991) El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. (Santiago de Chile) LC/G.1648.

- (1992a) Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. (Santiago de Chile) LC/G.1702.
- COASE, R. (1960) "The problem of social costs", en Journal of Law and Economics, 3, pp. 1-44.
- CUNILL, Nuria (1991) Participación ciudadana. CLAD (Caracas).
- De Tocqueville, Alexis (1835) "De la démocratie en Amérique". Trad. La democracia en América. Fondo de Cultura Económica (México), 1984.
- ESPINOZA, J.; MARCEL, M. (1993) Descentralización fiscal: el caso de Chile. CEPAL (Santiago de Chile), Serie Política Fiscal 57.
- FAJNZILBER, Fernando (1988) "Crecimiento y equidad en América Latina", en CEPAL (ed.) Desarrollo agrícola y participación campesina (Santiago de Chile), LC/G/1551-P.
- FAO (1995) El desarrollo rural sostenible: progreso y problemas. (Internet).
- FERREIRA Ana M.; VALENZUELA Luis C. (1993) Descentralización fiscal: el caso colombiano. CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 49.
- FINOT, Iván (1990) "Democratizar el estado, una propuesta de descentralización para Bolivia", en Toranzo, Carlos (Ed.) Descentralización y democratización del Estado ILDIS (La Paz).
- GALINDO, Mario; MEDINA, Fernando (1995) Descentralización fiscal en Bolivia. CEPAL (Santiago de Chile), Serie Política Fiscal 72.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1992) Gestión estratégica, planificación y presupuesto. CEPAL (Santiago), LC/IP/R.122.
- JUNGUITO, R.; MELO, L.; MISAS, M. (1996) Efectos fiscales de la descentralización: Colombia 1967-1994. CEPAL (Santiago), VIII Seminario Regional de Política Fiscal, 22 de enero de 1996 (Borrador).
- MÜELLER, Dennis C. (1989) Public choice II, a revised edition of public choice. Cambridge University Press.
- MUSGRAVE, Richard (1983) "Who should tax, where and what", en McLure (ed.) Tax assignment in federal countries. Australian National University Press (Canberra), pp. 2-19.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. (1989) "Public finance in theory and practice". Trad. Hacienda pública, teórica y aplicada. McGraw-Hill (Madrid), 5a. ed., 1992.
- NORTH, Douglass C. (1992) Transaction costs, institutions, and economic performance. International Center for Economic Growth (San Francisco).
- OATES, Wallace E. (1972) "Fiscal federalism". Trad. Federalismo fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1977.
- OATES, Wallace E. (1990) "Fiscal federalism: an overview". en Prud'homme, Rémy (ed.) Public finance with several levels of government. Foundation Journal Public Finance (La Haya), 1991
- PALMA, Eduardo (1985) La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad. ILPES (Santiago), Documento CPS-48.
- PETERSON, George E. (1994) La experiencia descentralizadora en América Latina: panorama temático y lecciones aprendidas. IULA/CELCADEL, Seminario sobre Descentralización en América Latina, Córdoba (Argentina).
- PORTO, A.; Sanguinetti, P. (1993) Descentralización fiscal en América Latina: El caso argentino. CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 45.
- (1995) Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva, el caso argentino. CEPAL/GTZ; Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Gestión Descentralizada en América Latina: Mejores Prácticas y Lecciones de Política; Cartagena de Indias, octubre 1995.
- REZK, Ernesto (1996) Descentralización fiscal y estabilización: aspectos conceptuales y experiencia argentina. CEPAL (Santiago), VII Seminario Regional de Política Fiscal (Borrador).
- SAKAIYA, Taichi (1991) "The knowledge-value revolution or a history of the future". Trad. Historia del futuro, la sociedad del conocimiento. Ed. Andrés Bello (Santiago), 1994.
- SHOME, Parthasarathi (1994) Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica. CEPAL

(Santiago), Serie Política Fiscal 64.

VIDAL, Angel L.; NIELSEN D. (Ed.) (1993) The design and implementation of strategies for local employment and economic development. OIT (Turin).

VON HALDENWANG, Christian (1990) "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina", en Euce, Vol. XVI, No. 50 (Santiago), pp. 61-77

YOUNG, James (1987) "Evolução do sistema de governo nos Estados Unidos". CEDAP-FUNCEP (ed.) Presidencialismo e parlamentarismo (Brasilia).

ZAVALETA MERCADO, René (1967) El crecimiento de la idea nacional. Casa de las Américas (La Habana), 1967.

Los desafíos del gobierno judicial. Análisis y perspectivas de la reforma y gobernabilidad de los sistemas de administración de justicia *

Julio César Fernández Toro

I. Introducción

La necesidad de reformar al tradicionalmente denominado Poder Judicial surge hoy como una coincidencia en la que participan todos los actores en los ámbitos internacional y nacionales. Esta situación no fue la misma en años recientes, cuando también parecía evidente la urgencia de la modernización judicial. ¿Porqué eran desatendidos aquellos llamados a la reforma judicial y hoy se intenta con marchas forzadas imponer desvariadas propuestas de cambio institucional? ¿Es la comprensión súbita del problema lo que mueve estos noveles esfuerzos? ¿Son las mismas ideas que sustentábamos antes, de protección y desarrollo de las personas y de los pueblos, las que fundamentan estas nuevas reformas? O, por el contrario, ¿aparecieron condiciones que mueven esta reforma como un ajuste institucional a las nuevas tendencias y fuerzas político-económicas de la globalización? Contestar estas interrogantes resulta imprescindible para abordar el problema desde otra perspectiva, la que relaciona la reforma judicial al desarrollo sustentable de nuestras sociedades y a la gobernabilidad, no de cualquier régimen político, sino del que nos interesa con exclusividad: el régimen democrático.

Intentar unas reflexiones sobre este tema es de importancia, si queremos participar en nuestro propio destino, y no asistir complacientes a las determinaciones de intereses que pueden suponer la supremacía del capital multinacional por encima del bienestar económico-social y de la libertad política de los pueblos.

En ningún caso se pretende con ello hacer una apología a la resistencia de lo que es inevitable, además de necesario: la globalización de las relaciones humanas. Pero la globalización puede seguir diversos caminos, algunos de los cuales pueden no coincidir con la búsqueda de aquel viejo anhelo de justicia del ser humano. Esta aspiración colectiva e individual a la justicia reclama que los mecanismos públicos, tanto los propiamente estatales como los ejecutados por otras organizaciones de la sociedad, se ajusten a la cambiante idea-valor que para nuestros pueblos contiene el término justicia en un mundo en metamorfosis constante.

Cualquier reforma judicial no es deseable, ni siquiera posible. La reforma judicial puede servir para alcanzar el desiderátum social o para garantizar únicamente la protección de los intereses de fuerzas cuyo objetivo y responsabilidad no es la del desarrollo sustentable ni la de la gobernabilidad de la democracia.

Estas razones nos mueven a situar los actuales esfuerzos de reforma judicial como un desafío para lo que denominamos el Gobierno Judicial, esto es, para los procesos e instancias de formación de las políticas públicas en el Sector Justicia. La comprensión de los resortes de la reforma es imprescindible además para corregir algunos cursos de reforma y para complementar las carencias que se reflejan en la reingeniería institucional.

I. Reforma judicial, desarrollo sustentable y gobernabilidad democrática

a. El origen y fundamento del actual impulso internacional a la reforma judicial

La mayoría de los principales centros de influencia internacional, ya sean multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como algunos países de mayor peso geopolítico como los EE.UU., a través de su Agencia Internacional de

(*) Nueva versión del documento "Problemas en la formación y coordinación de políticas judiciales", presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

Desarrollo (AID), y Alemania, por medio de la Fundación GTZ que ejecuta las ayudas del Ministerio de Cooperación Económica, tienen una creciente oferta de financiamiento y cooperación técnica para el Sector Justicia que es muy reciente. Esta oferta novedosa para financiar la modernización judicial tiene su origen en la aparición de un mercado internacional globalizado, que requiere de regulaciones y prácticas distintas, que desplacen a las anteriores protecciones que disfrutaban las economías nacionales.

La realidad muestra que la mayoría de los recursos destinados a la reforma judicial, por la cooperación internacional, reembolsables o no, se han destinado casi con exclusividad a la modernización de áreas denominadas genéricamente como de Derecho Civil -normas, procesos y sus correspondientes organizaciones, los tribunales-, aunque en propiedad se han reducido drásticamente a la denominada justicia mercantil, esto es, a la Administración de Justicia que dirime conflictos de carácter comercial. Así, por ejemplo, es el caso del Banco Mundial que sostiene que el área penal -la justicia más bochornosa para la dignidad humana en gran parte del planeta- es un asunto “político” nacional en el que no se debe intervenir. En tal sentido, se le quita teóricamente a la economía el sustrato político, que evidentemente posee como área de formación de políticas públicas y de intervención estatal, reduciéndose la intervención de las reformas judiciales a un problema supuestamente “técnico”. Sin embargo, es evidente que el área penal de la justicia tiene connotaciones y consecuencias económicas, así como que el área mercantil, que atiende a la conflictividad entre actores económicos y a garantizar las transacciones y los bienes económicos, posee innegables, cuantiosos y sustanciosos elementos políticos.

Asentar la dicotomía entre lo político y lo técnico pareciera derivar de intereses internacionales concretos, que han recurrido a la teoría denominada como la “Nueva Economía Institucional” (NEI) aplicada a la reforma judicial. En principio, debemos afirmar que compartimos los postulados de esta teoría, pero la interpretación simplista que se le ha dado a la NEI nos resulta sesgada e inquietantemente peligrosa en cuanto al logro de un verdadero desarrollo sustentable para los pueblos y al mantenimiento de la estabilidad de las democracias.

La necesidad de adaptar la institucionalidad de los Estados nacionales a las exigencias de la globalización son indiscutiblemente pertinentes y deseables. Igualmente, el nuevo rol trascendental que debe jugar el Sector Justicia en la actual realidad mundial requiere de una reforma en profundidad de la Administración de Justicia. Lo que parece equivocado es reducir la reforma judicial a una visión economicista que no sólo esquiva los problemas de alcanzar el desarrollo socioeconómico de los pueblos, sino que, además, puede socavar la gobernabilidad democrática. Curiosamente, esta errada visión economicista puede dar al traste con las propias exigencias de la globalización que en lo económico propugnan las fuerzas económicas multinacionales.

b. La reforma judicial, la modernización económica internacional y el desarrollo sustentable de los pueblos

La NEI representa un nuevo enfoque económico por el cual, y a diferencia de la teoría neoclásica, se sostiene que las instituciones son factores determinantes para la eficiencia de las economías, ya que reducen los costos de transacción, esto es, disminuyen el costo en información, negociación, contratación y las garantías para hacer cumplir las condiciones de los intercambios, todo lo cual debe estar regulado formalmente por el Derecho (North: 1995). De manera que esas instituciones deben ser confiables. La confiabilidad viene dada por la existencia de un cumplimiento obligatorio que puede estar garantizado por constricciones morales sobre la conducta - autocumplimiento- o por el Estado a través de su Poder Judicial -cumplimiento forzoso-, esto es, por la creación de políticas públicas y organizaciones estatales para garantizar la seguridad jurídica, entendida en su acepción más amplia e integral.

El descubrimiento de que en nuestros países la reestructuración económica por sí sola es insuficiente para cumplir sus objetivos y, que para lograr un clima de seguridad jurídica es indispensable la variable institucional, son razones que orientaron en parte a la nueva tendencia de financiar reformas institucionales en el Sector Justicia del Estado.

Pero, el primer gran error en la interpretación de la NEI aplicada al Sector Justicia ha consistido en atribuirle importancia sólo al área mercantil, como si no hubiera relación alguna con los otros ámbitos del sector. Un ejemplo claro lo constituye el hecho de que muchos de los conflictos comerciales se terminan confrontando en la jurisdicción penal. Es lo que hemos denominado como el “fenómeno de la criminalización de las relaciones económicas”. En efecto, muchos subsistemas penales son ineficientes e ineficaces, ya que son inquisitivos, formalistas y escritos, por lo que resultan un mecanismo de chantaje perfecto para ser utilizados por unos actores económicos contra sus adversarios en las disputas comerciales. Así, una disputa comercial puede ser llevada al campo de batalla penal para forzar al contendiente a transar o a capitular. Basta con recordar la posibilidad de resultar detenido en una de tantas cárceles peligrosas en todo sentido, así como en los procesos interminables y laberínticos y en los jueces de los que depende la libertad del contrincante económico. De manera que de nada serviría la modernización de los tribunales civiles y mercantiles si el proceso penal no es confiable y representa un gran riesgo en las disputas entre actores económicos.

El segundo problema que se tiene con respecto a la reforma judicial reducida al campo de lo económico, es que las orientaciones supranacionales que impulsan las reformas no siempre responden a las necesidades de los pueblos a los que se les pretende imponer. Uno de los problemas que contienen estas orientaciones es que escinden el desarrollo económico del desarrollo social de los pueblos. La pregunta obvia es ¿desarrollo económico para qué y para quién?

Contraponer las necesidades de adaptación institucional a la globalización económica frente a las necesidades de los pueblos, es una contradicción falsa. Sobre todo, siendo notorio que no hay un único camino para la globalización como lo ha querido asentar el pensamiento neoliberal. Tampoco es cierto que cualquier globalización económica implica directamente un beneficio, así sea mediato, para los pueblos. En nuestro criterio, los pueblos tienen que adaptarse a las condiciones que se desprendan de la globalización, en tanto ésta lo sea para el beneficio del desarrollo sustentable de los pueblos.

Siguiendo este criterio, la reforma judicial debe ser aquella que suponga la adaptación de la institucionalidad a una globalización beneficiosa para la población respectiva y, además, debe ser una reforma judicial que persiga afianzar un desarrollo sustentable dirigido al bienestar social. Estos asuntos suponen un problema político, además de técnico, para el gobierno judicial en tanto que el Sector Justicia se desarrollará siguiendo las políticas que se formulen. Además, como veremos, estas tensiones pueden dificultar ampliamente la gerencia de este proceso de formación de políticas judiciales, además de obstaculizar la gobernabilidad de todo el sistema político democrático.

c. La reforma judicial, la función jurisdiccional de los Estados y la gobernabilidad democrática

Como bien lo sostiene la NEI, en un país desarrollado el autocumplimiento se impone como normal frente al excepcional cumplimiento forzoso proveniente de la coerción del Estado, o de cualquier otra organización externa a la relación económica concreta. En realidad, las sociedades desarrolladas lo son porque han conseguido mecanismos de relacionamiento y de solución de sus conflictos y contradicciones con la participación directa de los actores involucrados y con mecanismos socialmente aceptados y no necesariamente estatales. Sin embargo, los valores y conductas sociales no pueden ser cambiados por medios formales, “decretándolos”, con normas jurídicas. Por el contrario, requieren de largos períodos de cambio cultural, hasta que los nuevos valores sean internalizados por la mayoría del colectivo y se impongan sobre las conductas desviadas de la conciencia social. En los países no desarrollados, esa fuerza moral -no sólo individual sino también colectiva- tardará largo

tiempo en implantarse y, mientras tanto, la NEI propugna fortalecer temporalmente el papel coercitivo del Estado, haciendo más eficiente y eficaz a su Administración de Justicia.

El problema que se puede derivar de una interpretación ligera de la NEI es que no se reafirme la temporalidad de los mecanismos externos a los de las propias relaciones económicas, y que en la práctica se apueste sólo a los mecanismos coercitivos del Estado. De hecho, la mayoría de los procesos de reforma judicial persigue el fortalecimiento de la función jurisdiccional del Estado, mediante la modernización del Derecho mercantil y la correspondiente organización judicial, pero no contempla el fortalecimiento de mecanismos públicos mas no estatales ni los propiamente privados de resolución de conflictos. Los medios de negociación entre partes y de arbitraje por equidad no suelen ser tomados en serio o no tienen un impulso significativo. El resultado puede ser catastrófico, un círculo vicioso por el que incrementamos la represión estatal y desatendemos el desarrollo social, esto es, mantenemos el atraso.

Un segundo asunto, es que el Estado tiene una misión y un rol determinados, dentro de los cuales la función judicial juega un papel estelar. De hecho, la mayoría de las Constituciones le atribuyen a la Administración Judicial los siguientes objetivos: i) controlar el apego de los actos del Estado al derecho; ii) resolver los conflictos entre sectores y personas y entre éstas y el Estado; iii) amparar los derechos de las personas, restablecer sus situaciones jurídicas infringidas y resarcir los daños que se les ocasionasen; iv) verificar la comisión de hechos delictivos, determinar los sujetos responsables e imponerles las sanciones previstas; y, v) cooperar con los otros Poderes en el logro de los fines y metas del Estado. Objetivos que, como se aprecia, sobrepasan ampliamente los de una reforma judicial referida únicamente a garantizar el cumplimiento de las transacciones económicas y las propiedades.

Aquí es válido reiterar que la función judicial del Estado no se reduce a la justicia mercantil, y por ende la reforma judicial no puede circunscribirse únicamente a ella. Agreguemos, que una reforma restringida como esa sería inútil aun para lograr sus limitados objetivos economicistas.

Otro error que se comete en la interpretación de la NEI, y por lo tanto en la actual reforma judicial, es su reducción a lo llamado impropriamente “lo técnico”, expresado en principios abstractos sin anclaje en las realidades sociales sobre las que habrá que incidir. Se afirma así que las instituciones no contienen una fuerte carga ideológica y que, por tal motivo, las reformas pueden ser una transferencia acrítica que no contemple el análisis de cada sociedad y su entificación: el Estado en concreto. Utilizando los argumentos del propio Douglas North (1995) sobre la reforma económica: “El asunto es que transferir las reglas formales económicas y políticas de los mercados occidentales exitosos a economías del Tercer Mundo y de Europa del Este no es condición suficiente para un buen funcionamiento y resultado económico”.

Cuando el Estado no puede establecer en la práctica reglas de convivencia, así como definir los mecanismos sociales y estatales de composición de las situaciones en que estas reglas han sido infringidas, podemos sostener que el Estado de derecho es débil por la disfuncionalidad del Poder Judicial. El tratamiento de estos problemas desliza la atención hacia fenómenos que se hallan soportados en la cultura, con sus costumbres y creencias, así como en las relaciones de poder que se tejen en torno a la fuerza que acumulan e imponen los distintos sectores sociales; en definitiva, sobre fenómenos que conciernen tanto al sistema político -el real y el escrito- como a la propia economía. En todo caso, éste es uno de los nudos societarios que muestran mayor atraso, y cuyas dificultades someten al fracaso cualquier iniciativa en todos los campos. De allí que el mejoramiento del Poder Judicial debe concebirse sobre un contexto apropiado que incluya los otros aspectos, entre ellos, repetimos, el económico.

Parsons (1978) sostiene que "...en una perspectiva social general la función primaria de un sistema jurídico es la integrativa. Tal sistema sirve de hecho para integrar los elementos potenciales de conflicto y para lubricar los mecanismos de las relaciones sociales. Sólo con la anuencia de un sistema de normas, el sistema de interacción social puede funcionar sin degenerar en conflictos abiertos o

latentes". Dada la importancia que para el mantenimiento de la estabilidad política y para la integración de la población en una comunidad nacional, tienen el tratamiento de las afecciones del Estado de derecho y del Poder Judicial, es indispensable plantearse la necesidad de reformular una estrategia de fortalecimiento del Estado de derecho y de reforma del Poder Judicial, en coherencia con criterios referidos a un proyecto más general de reforma integral de las sociedades y de sus respectivos Estados, y no sólo del ajuste a la globalización económica.

En muchos países las disfunciones del Sector Justicia son crónicas y repercuten en el desenvolvimiento de todo el Estado, con efectos sobre el sistema político-social. Comienza a emerger nítidamente que la injusticia conduce a una paulatina deslegitimación del sistema democrático y ello puede ser aprovechado por tendencias autoritarias. Por supuesto, la permanente insatisfacción popular con la administración de justicia puede concluir en un avance de su ilegitimidad y con la posterior aparición de sistemas paraestatales -no institucionalizados- de respuesta a la injusticia y desprotección de los derechos de las personas. En este marco, es cuando aparecen fenómenos como el linchamiento y la generalización de violentas venganzas entre grupos en las comunidades. Esas son expresiones autoritarias que debemos erradicar. La justicia y la democracia siempre se encuentran estrechamente vinculadas, cuando una falla la otra se resiente, y cuando una se fortalece la otra se acrecienta. Por ello la eficiencia y la eficacia de la Administración de Justicia es vital para el fortalecimiento democrático y el progreso social.

Una respuesta mercantilista a los problemas del Sector Justicia, como el que promueven los centros económicos multinacionales, puede traducirse en un problema similar al descrito. No es posible el cambio judicial si este no contiene beneficios directos para la gente. En definitiva, el Sector Justicia podría mantenerse como campo de discrepancias sociales y lejos de coadyuvar a la paz social para el trabajo creador de la sociedad, seguir siendo un elemento más de la disociación social con la consecuente inestabilidad política.

d. La reforma judicial, la formación de políticas públicas y el Gobierno Judicial

Sin una Administración de Justicia que efectivamente distribuya justicia -en sentido formal y material- entre las poblaciones, difícilmente se logrará el grado de seguridad y satisfacción que se requiere para alcanzar el desarrollo sustentable y la estabilidad de la democracia como sistema político. La Justicia es uno de los supuestos fundamentales de las democracias con un alto grado de desarrollo y, si deseamos que en el resto del mundo alcance un nivel aceptable, debemos mejorarla. Pero la justicia es un producto de los valores que se desprenden de las relaciones de poder de un sistema político determinado, en consecuencia ella se encuentra íntimamente determinada por la práctica democrática concreta, entendida esta en el contexto de un modelo de formación de las políticas sociales.

Una de las mayores dificultades en el proceso de formación de las políticas judiciales, entre ellas las que definen el contenido y la orientación de la reforma judicial y de su Gobierno, es que lo que es justo hoy no lo fue ayer y con seguridad no lo será mañana, ni lo que es justo aquí lo es más allá. La justicia es una idea relativa, de apreciación subjetiva -individual o colectiva-. En la práctica, su valorización no depende exclusivamente de la aplicación de criterios objetivos, racionales y normatizados. Los resultados de la elaboración de las políticas judiciales que contienen criterios para atribuir la justicia, los procesos por los que se administra y el propio Gobierno Judicial pueden ser criticados o deslegitimados socialmente, a partir de lo cual la justicia que de allí provenga -o su reforma- será cuestionada y conducirá a la insatisfacción generalizada.

Reafirmamos, la justicia es un valor societario, de manera que los productos de los Tribunales, difíciles de medir por intangibles, rebasan las determinaciones del formalismo jurídico y deben ser efectivos en la solución de conflictos. Por ello la justicia sólo será aceptable socialmente si respeta ciertos parámetros de valoración, ya que en contrario, será catalogada de injusta. La consecuencia del distanciamiento entre los productos judiciales y las necesidades sociales es la deslegitimación del

Estado como una entificación útil de la sociedad. Por ello la ineficacia del Estado en la administración de justicia es cubierta rápidamente por medios de solución de conflictos paralelos o alternos, algunos de ellos tan brutales como el linchamiento. En este sentido, los parámetros de valoración y utilidad sociales deben servir de orientación a la reforma judicial. La sustitución de la cultura del formalismo jurídico por una más representativa del sentir social y que responda eficazmente a los requerimientos societarios es, en sí, una reforma judicial de largo aliento, pero que debe ser iniciada inmediatamente. El quehacer judicial no puede seguir siendo un fin, más bien debe ser una garantía para la protección de la carta de derechos del hombre, para controlar el poder omnímodo del aparato estatal y para resolver pacífica e imparcialmente los conflictos que se susciten.

Justicia y democracia son nociones complementarias que no pueden ser divisibles. En la actualidad es difícil pensar en la viabilidad de una democracia sin justicia, ni sería posible alcanzar la justicia fuera del marco democrático. Por ello, el Poder Judicial debe tener como propios los fines de la democracia y, en ese sentido, la justicia y los servicios que la suministran deben ser democráticos. Ello supone la necesidad del control social sobre la gestión judicial en lo estratégico, táctico y operacional. La reforma judicial debe ser, desde su concepción hasta su ejecución, transparente, participativa y contar con un liderazgo amplio para el cambio. Imponer una reforma, por muy preclaro que sea su fundamento, puede llegar a ser inútil. Recordemos que la modificación de las reglas formales, sean éstas normas o procedimientos, es fácil y rápido de lograr, el asunto es el cambio cultural del cual depende su permanencia. Una reforma impuesta y con sustancia formalista puede hacer duradero el dicho de “se acata pero no se cumple”, que resume el abismo entre las determinaciones del formalismo jurídico y la actuación real de los actores judiciales.

Una ampliación de la democracia de lo formal a lo material permitirá lograr una *nueva justicia democrática*. Esta nueva justicia democrática pasa por permitir y promover la participación abierta y decidida de la gente en la solución justa de sus conflictos y problemas, además de la participación en el Gobierno Judicial. Será democrática porque deja de ser exclusivamente estamentaria -y partidista-, en el sentido de que el estamento de jueces, con el auxilio de abogados y fiscales no tendrán el monopolio de la búsqueda y determinación de la justicia. Por supuesto, para ello es necesario modificar el Sector Justicia en una dirección que permita su democratización -intervención de la población en su determinación y funcionamiento-, así como que éste pueda permear todos los espacios de la vida social -acercar el gobierno Judicial a las comunidades y sus miembros-.

La participación democrática de los ciudadanos es un instrumento para que los medios institucionales a través de los cuales se forman las políticas judiciales sean permeables al control social. Pero su incorporación requiere una reforma a fondo de los modelos de formación de políticas judiciales y los propios sistemas políticos. Habría que introducir un nuevo esquema de carácter participativo que modifique el actual esquema de Gobierno Judicial, permitiendo el surgimiento de nuevos experimentos organizativos como expresiones sociales, así como la participación directa o semidirecta de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno Judicial. Estos canales de participación social son los mecanismos más efectivos para garantizar que la reforma judicial se construya como se desea, al tiempo que le proporciona la legitimidad necesaria para garantizar su éxito.

Es un error desconocer la importancia de la variable institucional -en este caso del Gobierno Judicial- para la gobernabilidad democrática, a la par de restringirnos a un enfoque juricista, perdiendo de vista la necesidad de abordar la ineficiencia e ineficacia de los servicios de justicia desde una perspectiva multidisciplinaria que, sin menoscabar la importancia del derecho, incorpore la politología y la disciplina administrativa/gerencial como herramientas que nos permitan una mejor comprensión del fenómeno y del diseño de alternativas. El entorno político social y la situación jurídico institucional condicionan inevitablemente el funcionamiento de la Administración de Justicia, razón que obliga a su atención. Las reformas legislativas que cambian el marco regulatorio de los servicios judiciales serán inaplicables si no son parte de un proceso de reforma judicial integral que

garantice las condiciones institucionales para hacer viable, operativa y permanente la implantación del cambio.

II. La disgregación organizacional del sistema de administración judicial

Un obstáculo adicional se alza frente al Gobierno Judicial, que no es tomado muy en cuenta por las actuales propuestas de reforma judicial, cual es la creciente disgregación organizacional del Sector Justicia.

La justicia como un bien y como un servicio puede considerarse aceptable por todos cuando reúne las siguientes tres condiciones: i) Que sea suministrada oportunamente; ii) Que sea administrada imparcialmente; y, iii) Que resuelva la situación de conflicto, que proteja ante un posible daño o lo repare si ha sido causado, que restablezca la seguridad jurídica, o que corrija las conductas y los actos de las personas. La primera, supone la eficiencia de los servicios judiciales para alcanzar un resultado esperado -la sentencia- en un lapso de tiempo considerado suficiente para ello -el proceso-. La segunda, supone un proceder transparente -el proceso-, así como que quien emite la sentencia -el juez- asume una actitud objetiva ante los hechos y se mantiene equidistante de las partes en conflicto. Y, la tercera, implica que el proceso judicial sea eficaz, resolviendo el asunto controvertido, removiendo el acto ilegal o sancionando la conducta indebida -la justicia-.

Las tres condiciones que requiere la justicia para ser calificada como de calidad aceptable suponen, a su vez, la idoneidad de la organización -funciones, estructuras y recursos- encargada de ejercer la función judicial del Estado. Esta organización, a diferencia de las que tienen a su cargo el ejercicio de las funciones Ejecutiva y Legislativa, es mucho más compleja y suele estar compuesta por tres funciones asociadas a tres infraestructuras fácilmente diferenciables, en cuanto a su rol o aporte en el proceso de formación de la justicia como bien y como servicio. Lo que supone una dificultad extraordinaria para el Gobierno Judicial.

Estas tres grandes infraestructuras que conforman el llamado Sector Justicia del Estado son:

i) La **Infraestructura de Producción Judicial** que está conformada por aquellos órganos encargados de la función judicial (Cortes Supremas de Justicia o Constitucionales y Tribunales en general), sea mediante la interpretación del derecho (jurisdicción) como por medios de solución alternativa de conflictos (mediación y arbitraje). Son órganos cuyo producto final (justicia) está dirigido a los usuarios externos o finales del Sector.

ii) La **Infraestructura Auxiliar de Justicia** es la que está integrada por los órganos y organizaciones encargados de la preparación y ejecución complementaria de la actividad judicial (policías de investigación y sustanciación, Ministerios Públicos, administraciones penitenciarias, registros y notarías, entre otros). Su actividad se desarrolla de múltiples formas. Como insumo de la justicia y como actividad de ejecución complementaria se dirige tanto a los órganos de producción judicial (usuarios internos del Sector) como a los usuarios externos o finales del Sector.

iii) La **Infraestructura de Apoyo Logístico**, comprende a la organización encargada de garantizar el buen funcionamiento de los órganos de producción, suministrándoles los servicios y los recursos humanos, materiales y tecnológicos indispensables para el cumplimiento de su misión. En unos países esta infraestructura está representada por los Consejos de la Judicatura o Magistratura, en otros por Administraciones ubicadas en las Cortes Supremas de Justicia o en los Ministerios de Justicia.

Esta estructura organizacional del Sector Justicia del Estado, que denominamos Sistema de Administración de Justicia, no se presenta igual en todos los países. De hecho, existen tres tipos genéricos de estructuras judiciales, que expresan distintos estadios de desarrollo en cuanto a la autonomía del Poder Judicial frente a los Poderes Legislativo y Judicial, como a la especialización que poseen sus instituciones en particular.

Un primer tipo genérico de estructura del Sector Justicia, al que denominaremos Tipo A, responde a un estadio inicial de los Sistemas de Administración de Justicia en el que el gobierno

administrativo sobre los Tribunales es ejercido fundamentalmente por el Poder Ejecutivo a través de los Ministerios de Justicia, con la consecuente falta de autonomía del Poder Judicial. Este Tipo A de estructura del Sector Justicia puede visualizarse en el Gráfico No. 1:

Gráfico No. 1

Mediante el Gráfico No. 2 se puede apreciar un segundo tipo genérico de estructura de los Sistemas de Administración de Justicia, al que identificaremos como Tipo B. Refleja un segundo estadio de desarrollo del Sector Justicia en el cual el Poder Judicial asume directamente el gobierno administrativo sobre los Tribunales, de manera que posee una mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo. Sin embargo, uno de los problemas que se presenta en este esquema estructural del Sector Justicia reside en el hecho de que los Magistrados de las Cortes Supremas de Justicia deben realizar funciones gerenciales, reduciendo, en consecuencia, el tiempo útil disponible para atender la función jurisdiccional.

Gráfico No. 2

Un tercer tipo genérico de estructura del Sector Justicia, al que identificaremos como Tipo C, expresa un estadio en el que la autonomía del Poder Judicial para ejercer el gobierno administrativo sobre los Tribunales se mantiene, pero esta función se especializa en una organización separada de las Cortes Supremas de Justicia, de manera que sus Magistrados quedan liberados, en gran medida, de actividades rutinarias de administración ordinaria, pudiendo dedicar más tiempo a su primordial función jurisdiccional. El problema que se ha observado en este tipo genérico de estructura es que no se suelen incorporar instancias de coordinación para mantener una uniformidad de objetivos y una orientación única para el desarrollo de los Sistemas de Administración de Justicia. Este Tipo C de estructura aparece en el Gráfico No. 3:

Gráfico No. 3

Como se puede apreciar, el Sector Justicia del Estado está conformado en los distintos países por estructuras cada vez más complejas y diversas, con una organización disgregada de instituciones que hace de ellas verdaderos Sistemas de Administración de Justicia que sobrepasan organizacionalmente las fronteras de lo que se conoce tradicionalmente como el Poder Judicial, y que comprenden infraestructuras que se encuentran ubicadas en el Poder Ejecutivo o con una autonomía funcional que las coloca equidistantes de la trilogía de Poderes de que nos habla Montesquieu. Por otra parte, el marco normativo que regula el funcionamiento, distribuye competencias y define la estructura organizativa de los Sistemas de Administración de Justicia es impuesto por el Poder Legislativo. Además, la asignación de los recursos presupuestarios, en la mayoría de países de la región donde no existen apartados judiciales fijos, son asignados por este Poder y con la intervención del Poder Ejecutivo. Esta disgregación organizacional en diversos centros de autoridad con funciones separadas, es una realidad que no necesariamente constituye un problema. Pero debe contar con las condiciones idóneas para que la formación de políticas judiciales y la coordinación de cursos de acción permitan, de una parte, cumplir con el cometido de su misión, y de otra, mantener su propio desarrollo institucional a fin de dar respuesta a los cambios de los requerimientos del entorno, a su mejor funcionamiento organizativo y al nivel y la calidad de los recursos disponibles.

De hecho, el principal impacto de la disgregación organizacional sobre el Gobierno Judicial consiste en la actual incapacidad para gerenciar el proceso de formación de políticas judiciales, en todas sus etapas: i) en la formación de la agenda judicial -¿Qué se debe discutir?-, como por ejemplo, la orientación y contenidos de la reforma judicial; ii) en la formulación de las políticas judiciales -¿Cuál es la pertinencia y oportunidad de las políticas a ser adoptadas?-, y, iii) en la ejecución y seguimiento de las políticas aprobadas -¿Cómo se ejecutan y controlan?-. En estas tres fases del proceso de formación de políticas judiciales, el problema de la descoordinación se incrementa cuanto mayor sea la disgregación organizacional; cuestión que ocurre con la aparición de nuevos centros autónomos, producto de la distribución de tareas en organismos especializados.

La descoordinación puede ser horizontal, cuando el Gobierno Judicial no puede alcanzar sintonía y sincronía entre los actores nacionales -Cortes Supremas, Tribunales Constitucionales, Consejos de la Judicatura o Magistratura, Fiscalías nacionales y Ministros de Justicia-. También puede ser vertical si el Estado tiene forma federal y la justicia es de competencia de más de un nivel político territorial -estados/provincias y municipios- o si la organización del Poder Judicial es tan desconcentrada que se encuentra dispersa en múltiples tribunales unipersonales con autonomía administrativa, además de la jurisdiccional.

Sin embargo, las reformas judiciales en curso no contemplan esta realidad. Por el contrario, tienden a concentrarse en reformas normativas, en la administración de los procesos judiciales y, con menor frecuencia, en la organización interna de los tribunales y de los organismos rectores del sector justicia. Queda así pendiente la revisión y reforma del modelo de estructura organizacional del respectivo sistema de Administración de Justicia.

Habida cuenta de estos déficit, el Gobierno Judicial debe ser diseñado, funcionar y servirse de los recursos adecuados para afrontar su rol en estas complejas redes organizacionales. De lo contrario, el Sistema de Administración de Justicia será, más bien, ingobernable. Es necesario hacer coincidir la estructura organizacional de los sistemas con el más conveniente diseño y funcionamiento del Gobierno Judicial. Para ello también se requiere revisar las carencias en el proceso de formación de las políticas judiciales, a los fines de incrementar la capacidad del Gobierno Judicial, tanto durante el tiempo en que se implanten las reformas como durante la gerencia ordinaria del nuevo Sistema de Administración de Justicia.

III. Carencias en la formación de políticas públicas para el sector justicia

Cuando se habla de la formación de políticas públicas la expresión puede entenderse en dos sentidos. Uno es restringido, en que se hace referencia al momento, mecanismos y procesos para la toma de decisiones en el Estado, esto es, a la etapa estrictamente decisoria, que en propiedad corresponde a la formulación de políticas públicas. Sin embargo, existe otra acepción más amplia, según la cual la formación de políticas públicas comprende diferentes fases del proceso institucional, las que se inician con la integración de la agenda de asuntos para el debate público, siendo el Estado sólo otro actor interviniente; sigue con la formación de la propia agenda del Estado, la formulación y la ejecución de las políticas, en las que el decisor estratégico asume un curso de acción entre varias alternativas y activa el mecanismo institucional para incidir y modificar positivamente la realidad; y culmina con la fase de evaluación del impacto de las medidas. Esta última fase permite la reformulación de las políticas, iniciándose nuevamente el ciclo de formulación, ejecución y evaluación. En el presente trabajo entendemos la formación de políticas públicas por esta acepción amplia que describe un proceso más que un momento institucional.

Bajo este marco, cabe interrogarse sobre la capacidad de Gobierno Judicial para incidir sobre la realidad, el grado en que controla los cursos de acción de sus organizaciones en el sentido deseado y, por último, la posibilidad de incrementar su eficacia con la racionalización de su proceder institucional.

En este sentido, un fortalecimiento de naturaleza técnica no basta, ya que los desafíos que debe enfrentar el Gobierno Judicial poseen una dimensión política. Instaurar un Gobierno Judicial tecnocrático puede ser contraproducente.

La revisión y posible modificación del modelo de formación de políticas judiciales pasa por analizar la participación de otros actores sociales distintos al Estado, su grado de incidencia, las instancias y los medios de su participación, así como su grado de identificación y satisfacción con el proceso y sus resultados. Hay que relacionar el proceso de formación de políticas judiciales con el régimen de gobierno que contempla el sistema político vigente y, en consecuencia, la existencia de esquemas democráticos representativos o participativos. De esta manera, el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno Judicial debe seguir una racionalidad tecnopolítica.

Habida cuenta de lo anterior, una propuesta de adopción de un nuevo modelo conceptual, que mejore el actual proceso de formación de políticas judiciales en los Sistemas de Administración de Justicia, requiere de la definición de orientaciones que guíen su constitución, de dispositivos institucionales que sirvan de instrumentos para su operatividad y de instancias institucionales de coordinación.

Dicho lo anterior, prosigue una corta enumeración de los problemas más frecuentes que enfrenta la formación de las políticas judiciales por parte de los Sistemas de Administración de Justicia y de sus posibles respuestas.

a. Criterios, procedimiento formalizado e instancia para integrar las agendas de los Sistemas de Administración de Justicia

Con la fase de integración de la agenda de asuntos de interés se inicia todo proceso de formación de políticas públicas. Muchos factores pueden incidir en la construcción de una agenda pública, entre ellos la fuerza que posean determinados actores institucionales y sectores político-sociales para imponer los asuntos de su interés. A los efectos del presente apartado nos referimos a la formación de la agenda de asuntos a procesar por los Sistemas de Administración de Justicia. Otro aspecto importante, que sólo tocamos tangencialmente, es la manera como los Sistemas de Administración de Justicia intentan colocar sus asuntos de interés en las agendas de la opinión pública y del Estado que, como es conocido, ha resultado poco exitoso.

La agenda a procesar por los Sistemas de Administración de Justicia, y que denominaremos institucional, comprende los asuntos de su interés, derivados de su misión, cultura, demandas externas e internas, así como de anteriores políticas y estrategias. El problema consiste en determinar cuáles asuntos deben ser tratados, ya que si éstos están distanciados del interés del colectivo social todo el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia derivará en productos que no satisfacen la demanda social. Un grado amplio de coincidencia entre la agenda pública y la agenda institucional es indispensable para que la finalidad integradora del Sistema de Administración Social se cumpla.

Es, pues, necesario la inclusión de un esquema participativo que permita a los distintos sectores sociales verificar que la agenda institucional contempla elementos de interés del colectivo a ser procesados. Ello exige desarrollar mecanismos e instancias para la creación de una agenda mínima de consenso.

Por otra parte, es preciso considerar que los Sistemas de Administración de la región no disponen de condiciones para procesar racionalmente la construcción de una agenda común a todas sus infraestructuras e instituciones que las conforman.

La falta de criterios impide racionalizar la inversión de tiempo y de esfuerzo que merece cada materia. La inexistencia de criterios de jerarquización de asuntos para decidir, dentro de los Sistemas de Administración de Justicia, se debe a que no se distingue entre las prioridades de éstos en general y, dentro de ellos, las prioridades que cada infraestructura e institución debe atender directamente. Hasta el momento, las agendas de los Sistemas de Administración de la región son de integración aluvional y

coyuntural, sin arreglo a mecanismos preconcebidos de procesamiento de los asuntos. De allí, la poca fuerza de las decisiones del Sector Justicia para influir sobre la dinámica que imponen los otros Poderes del Estado.

Una de las causas de que no se cuente con las condiciones apropiadas para procesar racionalmente la construcción de una agenda judicial se debe, en parte, a la inexistencia de espacios institucionales que permitan un intercambio de información entre las infraestructuras e instituciones judiciales, la discusión de sus realidades y la negociación de sus intereses parciales. La inexistencia de una instancia institucional y de un procedimiento racionalmente concebidos para planificar las tareas atinentes a la construcción de la agenda judicial y a la programación de su descarga, son problemas derivados de la disgregación de la estructura organizativa de los Sistemas de Administración de Justicia. Por ello las agendas judiciales en la Región sufren de la existencia de una variedad de puertas por las que ingresan insumos sin ser procesados debidamente.

Los Sistemas de Administración de Justicia deben adoptar criterios que les permitan clasificar los asuntos a procesar por su importancia, urgencia e infraestructura de atención institucional, lo que le daría una jerarquización y priorización, separando los que le corresponden a todo el Sistema de los que debe tratar una infraestructura en particular. La aplicación de criterios modificará el proceso de formación de políticas, estrategias y medidas de gobierno judicial.

Algunos instrumentos que podrían ayudar a esta definición de los criterios son la planificación operativa y la normación clara de las funciones que son competencia de cada infraestructura. La planificación operativa ofrece criterios cualitativos para clasificar las demandas a los Sistemas de Administración de Justicia, en términos de su prioridad. La normación clara de las funciones de cada infraestructura puede indicar qué debe ser decidido por cuál infraestructura, evitándose la duplicación u omisión de decisiones.

Prever procedimientos racionales para el procesamiento y preparación de los insumos que deben conformar las agendas del Sector Justicia, facilitaría la labor de programar el procesamiento previo, el apoyo logístico necesario, la oportunidad y dedicación de tiempo que amerita el tratamiento de cada asunto, de modo de garantizar la eficiencia en la deliberación y decisión de la agenda.

La aplicación de criterios de formación de la agenda de los Sistemas de Administración de Justicia y el empleo de un procedimiento formalizado para ello, evidencia, nuevamente, la necesidad de una instancia de coordinación del Sector Justicia.

b. El monitoreo de los entornos internacional y nacional, así como del propio clima organizacional de los Sistemas de Administración de Justicia

Los Sistemas de Administración de Justicia de la región tienen dificultad para ofrecer una respuesta oportuna a las demandas de los actores y sectores del Sector Justicia y del colectivo social. El origen es la subestimación del monitoreo del entorno y del seguimiento de las relaciones que los Sistemas de Administración de Justicia deben desarrollar con los más variados actores y sectores sociales, políticos e institucionales. Cuando hablamos de entorno nos referimos tanto al interno –clima organizacional-, comprendiendo jueces, funcionarios administrativos y obreros con sus respectivos gremios, como al externo –medio ambiente-, esto es, el Parlamento, el Ejecutivo y demás actores y sectores de la sociedad, el Estado y la comunidad internacional.

El desconocimiento del ambiente político-social, así como del clima organizacional, puede ser un obstáculo para el alcance de las metas institucionales del Sistema de Administración de Justicia. Es absurdo arriesgar el éxito de las decisiones que se tomen por el sólo hecho de que no sean comprendidas cabalmente por los diversos actores y sectores. La incompreensión del entorno provoca no pocos obstáculos en el proceso comunicacional de los Sistemas de Administración de Justicia con otros sectores, debilitando significativamente los mensajes que intenta transmitir. Es común que sus relaciones sean simples respuestas a estímulos coyunturales, no previendo un proceso racional para

conocer el entorno ni para formular políticas y estrategias acordes con sus objetivos y metas. De hecho, no es frecuente la existencia de un sistema integrado para el seguimiento del entorno y la comunicación de mensajes institucionales. A diferencia del Ejecutivo y del Legislativo –más sensibles al asesoramiento politológico y comunicacional, así como a la utilización de técnicas de análisis del entorno-, la multiplicidad de centros de producción de información y de voceros del Sector Justicia, que opinan descoordinadamente sobre las más diversas materias, sin soportarse en estudios previos del clima organizacional y del medio ambiente, confunde a la opinión pública y no alcanza a lograr el apoyo de otros sistemas del Estado o de sectores político-sociales.

Conocer el ambiente político-social y el clima organizacional de los Sistemas de Administración de Justicia sería una garantía para decidir lo más conveniente para el logro de las metas planificadas. Así, la creación de un programa permanente de monitoreo del entorno y del clima organizacional es una condición necesaria para que las políticas sean viables y cuenten con el apoyo necesario.

El análisis continuo del entorno y del clima organizacional permitiría ir pulsando el sentimiento social, la opinión de los actores político-institucionales e identificar las resistencias. Con ello se dispondría de la información necesaria para elaborar estrategias que desmonten las resistencias y aprovechen las fuerzas de posibles aliados. Esta función debe ser responsabilidad de una instancia de coordinación del Sistema de Administración de Justicia que funcione a manera de Centro de Pensamiento Estratégico.

Por otra parte, al lado del monitoreo del entorno deben establecerse espacios y procedimientos institucionales para que los sectores sociales interesados, por medio de sus organizaciones, puedan expresar abiertamente sus opiniones, percepciones y aspiraciones en cuanto al proceder del Sistema de Administración de Justicia y de su Gobierno y a los resultados obtenidos.

c. Suficiencia, consistencia y oportunidad de la información relevante para el Sector Justicia

La formulación de políticas judiciales no cuenta con un suministro oportuno, suficiente y confiable de información que provea a los Sistemas de Administración de Justicia de una visión clara del sentido y dimensión de los problemas que enfrenta y de las alternativas viables de solución. Se adolece de información primaria, compuesta fundamentalmente por datos estadísticos que, si bien requieren ser procesados, no comportan un análisis cualitativo de la realidad. Tampoco se suele disponer de información procesada, vale decir con un valor agregado que incorpore el análisis cualitativo de la realidad, con diagnósticos y prospectivas de los problemas enfrentados por los Sistemas de Administración de Justicia.

En general, el flujo de información que debe servir para la formulación de las políticas judiciales, enfrenta los siguientes factores críticos:

- i) ausencia de generación de información relevante para la toma de decisiones;
- ii) información generada con retardo; e,
- iii) información no confiable por su inconsistencia e incoherencia.

Algunas de las causas de las deficiencias en la producción de información judicial son:

- a. No se tiene una definición previa de la temática sobre la que los Sistemas de Administración de Justicia demandarán información especializada;
- b. No existen sistemas de información gerencial instalados que suministren la información especializada, de manera permanente y organizada;
- c. La debilidad institucional de las actuales infraestructuras de apoyo logístico a la justicia -se encuentren éstas ubicadas en los Ministerios de Justicia, en las Cortes Supremas de Justicia o conformadas por Consejos de la Judicatura o de la Magistratura- son una de las causas relevantes de la ausencia de información de los procesos funcionales de los Sistemas; y,

d. No se cuenta con Centros de Pensamiento Estratégico que mantengan programas permanentes de investigación y producción de alternativas para el fortalecimiento institucional y el desarrollo del Sector Justicia.

Los diversos procesos funcionales de los Sistemas de Administración de Justicia, no importa la ubicación organizacional en que se encuentren, requieren del suministro permanente de información por dispositivos institucionales que la generen, actualicen y procesen. Esta información, repetimos, debe ser veraz y oportuna. Para ello se requiere la creación de sistemas gerenciales informatizados, que generen, procesen y analicen la información especializada, a la vez que construyan escenarios y elaboren alternativas de solución.

Los Sistemas de Administración de Justicia deben aprovechar los adelantos tecnológicos de los que se dispone en la actualidad. Pero, la informática tiene un costo y debe ser programada para optimizar los recursos que se adquieran, aunque el financiamiento bien podría ser asumido por la cooperación internacional.

d. Metodologías racionales para la formulación de políticas judiciales

La idoneidad de las políticas judiciales que se adoptan en los Sistemas de Administración de Justicia de la región tiende a ser baja, debido a la forma ineficiente como se abordan y procesan los diversos asuntos sobre los que debe decidir. No sólo no se cuenta con Centros de Pensamiento Estratégico, sino que, en general, las infraestructuras disgregadas de los Sistemas de Administración de Justicia tampoco poseen instancias con capacidad real para asesorar y trabajar en la etapa previa de preparación y apoyo logístico que se requiere para la formulación de políticas, estrategias y medidas. La ausencia de técnicas gerenciales de análisis, diseño de alternativas de solución y de selección óptima de medidas afectan la calidad de las decisiones, la viabilidad de los cursos de acción y permiten impactos negativos sobre la realidad.

La falta de una aplicación metodológica adecuada en la formulación de las decisiones en los Sistemas de Administración de Justicia hace que el equilibrio entre las llamadas racionalidad técnica y racionalidad política, sea precario. Es cierto que una decisión con fundamento en criterios puramente técnicos, que desconozcan la realidad político-social, puede ser abiertamente contraproducente. Pero la aplicación de una racionalidad política, sustentada comúnmente sólo en la experiencia u opinión personal de los funcionarios que intervienen, desconociendo las orientaciones provenientes del pensamiento técnico, es igualmente errada.

En la actualidad, en el Sector Justicia se actúa siguiendo percepciones y mitos que no han sido validados técnicamente. De allí las medidas mágicas con que se quieren solucionar los problemas y la recurrente frustración ante su confrontación con la realidad que tercamente las resiste.

El tratamiento técnico de los asuntos, antes de la definición propiamente política de los mismos, es vital para alcanzar la excelencia institucional en la formulación de las políticas judiciales. El equilibrio entre lo político y lo técnico permite conjugar las contribuciones que ofrecen las disciplinas del conocimiento científico y tecnológico con las aspiraciones del entorno y de la propia organización, mediante la experiencia y los valores que aportan los funcionarios decisores. Sin embargo, la metodología empleada debe comprender una síntesis de racionalidades que puede denominarse “tecnopolítica”, esto es, el aporte de dos visiones complementarias que no deben disociarse en la formación de políticas de gobierno judicial.

Para ello se requiere que los asuntos de gobierno judicial a ser decididos se procesen con el adecuado asesoramiento técnico. En este sentido, es recomendable la conformación permanente de Centros de Pensamiento Estratégico especializados en la Administración de Justicia. La utilización de técnicas gerenciales de análisis, diseño de alternativas de solución y de selección óptima de medidas incrementarían, sin duda, la calidad de las decisiones de gobierno judicial.

Por otro lado, es preciso considerar que si bien el Gobierno Judicial debe ser autónomo en la determinación de las políticas, estrategias y medidas judiciales, éstas deben ser consensuadas con actores sociales de relevancia, a los fines de que las decisiones del Gobierno Judicial se correspondan al verdadero sentir social y, además de que obtengan el respaldo necesario para su éxito. De manera que, la formulación de políticas judiciales deberá ser el producto de la negociación entre el Gobierno Judicial y los actores sociales.

e. El procedimiento para activar, seguir y controlar la ejecución coordinada de las políticas de Gobierno Judicial

La tardanza, distorsión e ineficiencia con que se ejecutan las políticas decididas en los Sistemas de Administración de Justicia se debe, normalmente, a que no se posee control alguno sobre las ejecutorias. La debilidad institucional de las distintas infraestructuras, con deficiencias comunicacionales, confusión en la asignación de competencias y en las líneas de mando, como la débil dirección y coordinación de las acciones, es causante de la incapacidad institucional de los Sistemas de Administración de Justicia para acometer la implementación de las decisiones de gobierno judicial.

La horizontalidad de las instituciones e infraestructuras sin una instancia coordinadora de la ejecución de políticas, la intervención directa de Magistrados y jueces en operaciones administrativas ordinarias, la pervivencia de múltiples cursos de acción simultáneos con el mismo propósito pero ejecutados bajo el mando de organizaciones con gran autonomía y ningún intercambio regular de información, hace difícil que la implementación de políticas sea eficiente.

En las instituciones modernas la eficiencia se logra gracias a la presencia de mecanismos de control gerencial por los que los decisores estratégicos pueden seguir las ejecutorias y detectar a tiempo las distorsiones, desviaciones, obstáculos y retrasos, accionando oportunamente los correctivos necesarios en la implementación de las ejecutorias.

En la actualidad, las distintas infraestructuras de los Sistemas de Administración de Justicia tienen dificultades para conocer el estado real de las ejecutorias, hasta que inesperadamente surge algún resultado inconveniente. La falta de sistemas gerenciales que permitan la coordinación y seguimiento de las decisiones de gobierno judicial es decisiva en la ineficiente ejecución de sus políticas. Igualmente, repetimos, estas deficiencias se presentan por la ausencia de una instancia coordinadora en los Sistemas de Administración de Justicia.

El gobierno judicial que se ejerce en los Sistemas de Administración de Justicia debe contar con procedimientos claros para la activación, el seguimiento y el control de la ejecución de las políticas, estrategias y medidas decididas.

El procedimiento debe permitir que el ejecutor se informe de las particularidades de las decisiones, esto es, sobre los antecedentes y la motivación que las causan, las limitaciones bajo las que debe actuar, la discrecionalidad que puede ejercer, la oportunidad en que debe iniciarse la ejecutoria, el lapso y programación previstos para la ejecución y la descripción de los productos esperados. Así el ejecutor tiene la posibilidad de comprender mejor lo que se persigue y como se espera lograr, evitándose cualquier distorsión comunicacional entre el decisor y el ejecutor.

La calidad de los productos finales e intermedios de los Sistemas de Administración de Justicia depende en gran parte del control de calidad que se ejerza durante la fase de ejecución. La instalación de sistemas de información gerencial permitiría un seguimiento permanente del avance de las ejecutorias.

Cabe además destacar que, siendo la justicia un producto conformado por valores y generado por un servicio público cuya estructura organizacional es disgregada y sin controles directos, resulta impostergable que la calidad de la justicia se vincule al grado de satisfacción social. Son los usuarios de los servicios de justicia los que deben evaluar la calidad de los productos finales, ya que, en definitiva, son los más interesados en la buena marcha del Sistema de Administración de Justicia.

Nuevamente, señalamos la pertinencia de una instancia responsable de coordinar la activación, el seguimiento y el control de las ejecutorias del Sistema de Administración de Justicia, para garantizar que las distintas infraestructuras se pongan en marcha sincronizadamente, bajo idénticos criterios y con una única orientación y direccionalidad.

f. Reformulación de políticas judiciales inconvenientes

Es imposible descubrir a tiempo las causas que impiden una gestión eficiente en las diversas infraestructuras de los Sistemas de Administración de Justicia, si no se disponen de parámetros técnicamente validados que midan dicha eficiencia. Eso es lo que ocurre en la mayoría de los países de la región. Y en los pocos que se ha realizado algún esfuerzo, éste se dirige más a la medición de la gestión jurisdiccional particular de cada juez o tribunal; de manera que no se cuenta con índices que midan la gestión administrativa de las infraestructuras, ni del gobierno judicial de todo el Sistema de Administración de Justicia.

La medición de la gestión de los tribunales se dirige, en casi todos los países, a evaluar el comportamiento individual de los jueces pero no la operatividad de la organización. Normalmente, esta información es utilizada con fines de disciplina judicial y no para la satisfacción de las necesidades de los tribunales.

Esta imposibilidad de evaluar la gestión administrativa y jurisdiccional de los Sistemas y de sus infraestructuras, impide conocer el impacto de las políticas, estrategias y medidas de gobierno judicial. Con ello, las que sean inconvenientes o que hayan sido ejecutadas distorsionadamente, no pueden ser reformuladas ni redireccionadas.

Las situaciones ideales en las que el diseño y ejecución de una política han sido perfectos y que, además, resolvieron en un cien por ciento los problemas que enfrentaban, sin crear efectos colaterales indeseados, no existen. Todo diseño y ejecución de políticas, al confrontarse con la realidad y bajo condiciones de gestión adversas o con recursos limitados, debe sufrir seguidos ajustes y reorientaciones. En realidad, la formación de políticas públicas es un proceso continuo de ensayo y error en el que se produce un aprendizaje permanente de la realidad y las posibilidades de incidir en ella.

La evaluación de la gestión de los Sistemas de Administración de Justicia y de las infraestructuras que los integran es posible si se han diseñado índices de gestión apropiados, que muestren el resultado de la gestión real de la organización enfrentado al resultado previsto bajo ciertas condiciones de operabilidad. Resultado que se relaciona con la calidad y la cantidad de los recursos suministrados y a disposición de la organización. La información obtenida con la aplicación de estos índices puede mostrar el origen de las deficiencias, en especial si éstas provienen del elemento subjetivo (funcionarios) o del objetivo (organización, sistemas, procedimientos y recursos). En general un sistema de índices de gestión sería un dispositivo que alerta cuando la productividad del Sector Justicia baja en alguna de sus áreas. En este caso las alarmas permitirían conocer a tiempo los problemas que se presentan y resolverlos con prontitud.

El objetivo principal de esta información es ayudar a mejorar las condiciones de trabajo bajo las que operan los funcionarios y no la de sancionar culpas. La disciplina judicial debe ser un objetivo secundario.

Igualmente, un sistema de seguimiento y control de decisiones puede mejorar la gestión de las infraestructuras. Ello supone evaluar el desempeño organizacional y el impacto interno y externo de las decisiones. En este caso se está evaluando eficiencia y eficacia a un tiempo.

La evaluación del impacto de las políticas debe ser una actividad constante dentro del proceso gerencial de conducción estratégica de los Sistemas de Administración de Justicia, que puede facilitarse con la sistematización de la información gerencial bajo el diseño de índices de gestión. Esa es la razón que sustenta una descarga tecnológica importante en los Sistemas de Administración de

Justicia de la región, los cuales han quedado rezagados frente a la modernización tecnológica de los otros Poderes del Estado.

Nuevamente recordamos que el impacto de las políticas judiciales debe ser medido con criterios políticos y no sólo técnicos. Bajo esta premisa la evaluación y reformulación de políticas debe ser concertada con usuarios y sectores sociales interesados en sus resultados. Así se pueden evitar confrontaciones estériles, se aumenta la capacidad de respuesta a los fracasos y se obtiene legitimación para modificar las políticas y acciones institucionales.

La reformulación de políticas, lejos de apreciarse como negativa, debería ser una práctica corriente. Las organizaciones que reformulan frecuentemente una política pueden ser más exitosas que las que no lo hacen. Dos aspectos que deben ser protegidos en la reformulación son el equilibrio entre la racionalidad política y la técnica, y la celeridad con que se da respuesta.

También desde esta perspectiva parece imperioso crear una instancia responsable de coordinar la evaluación permanente del impacto de las políticas, estrategias y medidas del Sector Judicial, así como de la gestión de las infraestructuras de los Sistemas de Administración de Justicia en su ejecución.

IV. La coordinación institucional del gobierno judicial

La propuesta de adopción de un nuevo modelo de formación de políticas judiciales requiere de la creación de instancias de coordinación en los Sistemas de Administración de Justicia. No importa cuál sea el tipo de estructura que posea cada país; en todos ellos el problema de la coordinación está afectando negativamente al Sector Justicia. En aquellos países en los que no existen los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, y las Cortes Supremas de Justicia han asumido el gobierno sobre la administración de los tribunales, también la descoordinación entre infraestructuras es evidente. Por otra parte, en los países con Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, y con Tribunales Constitucionales, la posibilidad de la descoordinación se acrecienta. Pero ver en su existencia un problema, es errar en el diagnóstico. Los problemas de coordinación tienen su origen en la imprevisión de la función coordinadora al diseñarse Sistemas de Administración de Justicia complejos, especializados y, de allí, disgregados. La disgregación organizativa es una realidad de la especialización de funciones en instituciones autónomas para aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión frente a realidades cada vez más complejas. Pero, la aparición de sistemas de administración complejos, en donde la carencia de un centro de dirección único es la norma, exige la creación de mecanismos e instancias de coordinación interinstitucional.

Históricamente, la coordinación de la actividad de complejos sistemas administrativos en los Estados se ha logrado por dos vías distintas, dependiendo de la realidad cultural de cada país. En unos casos, la coordinación se produce gracias a una tradición política y administrativa en la que los actores institucionales tienen como práctica normal reunirse frecuentemente, intercambiar información – compartir-, discutir los problemas, negociar sus aspiraciones institucionales, acordar por consenso políticas comunes y ejecutarlas conjuntamente.

En otros casos, en donde la cultura administrativa no es tan desarrollada como para expresar lo que podríamos llamar “el sentido común”, la coordinación debe ser impuesta normativamente.

En muchos Estados predomina una cultura administrativa a la que llamamos “de celo institucional”, en la que el sentimiento de competencia entre las instituciones y el deseo de cada organización de intervenir excluyendo la participación de las otras impide la cooperación o colaboración que requiere el éxito de las metas del Estado en su conjunto. Por ello, y mientras se realice el cambio cultural, es preciso formalizar en los Sistemas de Administración de Justicia mecanismos de coordinación interinstitucional con participación en todas las fases del proceso de formación de políticas judiciales.

En algunos países se están buscando fórmulas para resolver la descoordinación de sus Sistemas de Administración de Justicia, por ejemplo, en la República de Bolivia se ha intentado resolver el problema dotando al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, a la vez, de la titularidad de la presidencia del Consejo de la Judicatura. Esta es una posible alternativa de solución para coordinar las infraestructuras de producción judicial y de apoyo logístico a la justicia, pero deja por fuera a otras instituciones e infraestructuras que también deben participar en la coordinación.

Igualmente, en el Perú se han tratado de coordinar los distintos esfuerzos de reforma judicial con la creación de una Comisión de naturaleza técnica que se encuentra adscrita a la Corte Suprema de Justicia. Esta instancia ha tenido bastante éxito, pero está limitada a la coordinación de algunos proyectos de reforma y no tiene facultades para una coordinación más general de las actividades ordinarias de las diversas instituciones e infraestructuras que conforman el complejo Sistema de Administración de Justicia peruano.

Tomando en cuenta el problema de la descoordinación y las iniciales soluciones que se han intentado, parece apropiado consolidar tres ámbitos de coordinación para el gobierno judicial en los Sistemas de Administración de Justicia:

a. La coordinación en la operación ordinaria de los Sistemas de Administración de Justicia

Consiste en la formalización de instancias de coordinación para la orientación de la actividad ordinaria de todas las instituciones e infraestructuras de los Sistemas de Administración de Justicia.

Podemos pensar en dos niveles, uno de coordinación política para el gobierno judicial, encargado de coordinar la formación de políticas, estrategias y medidas de mayor importancia para el Sector Justicia. En él participarían las máximas autoridades del Sector, como por ejemplo, los presidentes de las Cortes Supremas de Justicia o Constitucionales, los presidentes de los Consejos de la Judicatura o Magistratura, los Fiscales Generales y los Ministros de Justicia.

Un segundo nivel, de coordinación gerencial, estaría encargado de coordinar la ejecución de las actividades de administración ordinaria del Sistema, así como de la implementación de las decisiones del nivel político de coordinación. En él participarían los funcionarios encargados de la dirección gerencial de las instituciones que conforman las tres infraestructuras del Sistema de Administración de Justicia, como por ejemplo, las máximas autoridades de policía, de la administración carcelaria, los máximos administradores de las Cortes Supremas de Justicia o Constitucionales, de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura y de los Ministerios Públicos.

b. La coordinación en el estudio del Sector Justicia para la planificación del desarrollo institucional de los Sistemas de Administración de Justicia

Sugerimos la creación de Centros de Pensamiento Estratégico para la investigación y la asesoría especializada en el Sector Judicial. Estos Centros deben ser permanentes y con recursos humanos suficientes y de calidad, para que formen un núcleo de pensamiento crítico que se mantenga en el tiempo al margen de los cambios de las autoridades del Sistema de Administración de Justicia.

No resulta apropiado la creación de grandes y pesadas organizaciones, sino más bien pequeñas oficinas con disposición de tecnología informática, que sirvan de acopio de información primaria y procesada, y que organicen y administren una red de especialistas y expertos que estén a la disposición de realizar las tareas de investigación y asesoría que programe, según las necesidades que determinen de común acuerdo las máximas autoridades del Sector Judicial.

c. La coordinación en los proyectos de modernización judicial

Por último, un tercer ámbito de coordinación es el de la ejecución de los grandes proyectos de modernización del Sector Judicial, normalmente financiados con recursos extraordinarios del Estado y de la cooperación internacional, y cuyas actividades tienen un período de tiempo determinado.

En la coordinación de estos proyectos deberían participar los funcionarios encargados de gerenciarlos, normalmente los responsables de las llamadas “unidades ejecutoras”, así como los responsables de los Centros de Pensamiento Estratégico de los Sistemas de Administración de Justicia.

Evidentemente, las instancias que se creen en los tres ámbitos señalados deben estar enlazadas, conformando una red de coordinación del Sistema de Administración de Justicia. Esta red de coordinación, que debe ser lo más ágil y flexible posible, es una respuesta a la disgregación organizacional de los Sistemas de Administración de Justicia y mejoraría sensiblemente, en nuestra opinión, la formación de políticas judiciales.

A manera de conclusión

La amplia disgregación organizacional del Sector Justicia, en instituciones autónomas especializadas en funciones de producción, de auxilio y de apoyo logístico a la justicia, conforma complejos Sistemas de Administración de Justicia. Esta disgregación organizacional debe ser vista como un resultado normal del desarrollo del Sector Justicia y, en consecuencia, no debe ser apreciada negativamente.

Sin embargo, la complejidad de los Sistemas de Administración de Justicia requiere de la existencia de niveles de coordinación para que su gestión sea eficiente y eficaz. La presencia de una cultura del celo institucional, consolidó la existencia de feudos organizacionales que compiten entre sí, resultando débil la capacidad de gobierno del Sector Judicial. Esta cultura se mantiene y afirma en tanto que no se han formalizado instancias de coordinación institucional que pudieran ir modificando la práctica en la gerencia de los Sistemas.

La organización disgregada y la cultura particular que en ella se ha instalado contribuyen, en parte, a que las deficiencias en el proceso de formación de políticas judiciales permanezcan. La instalación de instancias coordinadoras en distintos ámbitos de actuación del Sistema de Administración de Justicia puede mejorar la gestión judicial en todos sus niveles.

De otra parte, debe adoptarse un nuevo modelo de formación de políticas judiciales instalando algunos dispositivos institucionales en los Sistemas de Administración de Justicia, como lo serían la planificación operativa, los sistemas de monitoreo del entorno y del clima organizacional y los sistemas de información gerencial.

Dichos dispositivos institucionales tienen como finalidad instrumentar las orientaciones que persiguen mejorar las condiciones para una mejor formación de las políticas judiciales.

Las orientaciones, dispositivos institucionales y ámbitos de coordinación definirían un nuevo modelo de formación de políticas judiciales, cuya adopción en los Sistemas de Administración de Justicia debe constituir un esfuerzo de reforma institucional para mejorar la justicia y, en consecuencia, el desarrollo económico social de las poblaciones y la gobernabilidad de las democracias. Por ello la reforma de la justicia no debe restringirse a una mera adaptación institucional de los objetivos economicistas de la globalización.

Bibliografía

- BIELSA, Rafael (1993): El concepto de reforma orgánica del servicio de justicia. Cuadernos de FUNDEJUS. Buenos Aires.
- DUQUE CORREDOR, Román (1994): "Propuesta para la reforma constitucional: un Poder confiable". En Una Constitución para el Ciudadano. COPRE. Caracas.
- FERNÁNDEZ TORO, Julio César (1990): La reforma del Poder Judicial: un reto crucial, en Estado y Reforma, N° 3, COPRE, Caracas.
- _____ (1993) Una nueva legalidad para la democracia, en Venezuela, perspectivas del siglo XXI, COPRE-PNUD, Caracas.
- _____ (1993) Estudio sobre el nombramiento y control de Magistrados, Jueces y Fiscales, mimeo.
- _____ (1994) La seguridad jurídica en Venezuela, en El desarrollo humano en Venezuela, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Monte Avila Editores, Caracas.

- _____ (1996) Una justicia de paz para la democracia. De la jurisdicción a la justicia popular. En Comentarios a la Ley Orgánica de Justicia de Paz. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- GÓMEZ ALBIRELLO, Juan Gabriel (1989): "El interés por la razón en el mundo de la praxis jurídica". En El Otro Derecho, N° 4, noviembre. TEMIS/ILSA. Bogotá.
- NORTH, Douglas (1995): El Marco Institucional para el Desarrollo Económico. Gran charla magistral. Instituto Apoyo/Banco InterAndino. Lima, Junio.
- PARSONS, T. citado por TREVES, R. (1978): en Introducción a la sociología del derecho. Ediciones Taurus. Madrid, pág. 89.
- RUIZ PÉREZ, Joaquín S. (1987): Juez y sociedad. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá.
- SAN MARTIN CASTRO, César (1993): "El Poder Judicial: planteamientos básicos". En Boletín de la Comisión Andina de Juristas, N° 37, junio, Lima.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1993): "Dimensión política de un poder judicial democrático". En Boletín de la Comisión Andina de Juristas, N° 37, junio, Lima.