

## Nº 20, Junio 2001

---

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

Ben Ross Schneider

La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Elizabeth Ferrarezi

El nuevo marco legal del Tercer Sector en el Brasil

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

Miguel Salvador Serna

El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas

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

Carlos César Pimenta

Respuestas de los liderazgos internacionales y de la Sociedad de la Información frente a la pobreza

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

Ricardo Uvalle Berrones

El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado

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

Roberto Martínez Nogueira

La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas

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

Tomás Martín Rodrigo

Proyectos para una administración electrónica en España

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



## La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables \*

Ben Ross Schneider

### Introducción: la nueva economía institucional y los dilemas políticos de la reforma <sup>1</sup>

Hacia fines de los años 1980, tras aproximadamente una década de "reformas de primera generación" que involucraron el desmantelamiento extensivo de las intervenciones del Estado en la economía, el tema de la construcción de la capacidad administrativa ocupó el primer lugar en la agenda de la reforma en los países en desarrollo y en los bancos multilaterales de desarrollo <sup>2</sup>. El Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1997, *The State in a Changing World*, fue tal vez la indicación más ampliamente publicitada de este cambio; pero otras publicaciones de gobiernos y bancos de desarrollo multilaterales reiteraron la conclusión de que el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, el mejoramiento del entorno para los negocios mediante la reducción de la corrupción y la reestructuración del sistema judicial, así como la regulación de los mercados recientemente liberados, todo ello requería una administración pública de alta calidad. Los defensores de esta posición diferían en ocasiones en lo concerniente a los tipos de reformas propuestas (estos tipos de reformas serán discutidos más adelante), pero estas diferencias en poco afectaban el consenso acerca de la necesidad de la reforma administrativa. Mientras que se formó un consenso en torno a la deseabilidad de la reforma administrativa, que incluía típicamente diversas políticas diseñadas para hacer más eficientes, responsables y honestas a las burocracias, no se concretó un análisis acerca de cómo lograrlo. Lo que con frecuencia estuvo faltando (cosa que fue bastante clara en el caso del Informe de Desarrollo Mundial de 1997), fue una apreciación y una evaluación de la política de reforma administrativa -política que en modo alguno puede considerarse como sencilla o fácil.

De acuerdo con un modelo ideal de reforma exitosa, el proceso político en los sistemas democráticos puede dividirse en tres etapas. En la primera etapa, los partidos, los líderes de la sociedad civil y los políticos superan los obstáculos que se oponen a la acción colectiva para elegir candidatos favorables a la reforma. En la segunda etapa, los legisladores favorables a la reforma cooperan con el presidente reformador para aprobar las políticas reformistas. En la tercera etapa, una vez aprobadas las políticas, el presidente (el principal) delega entonces la implementación a sus subordinados (agentes) en el tren burocrático ejecutivo<sup>3</sup>. Comparada con muchas otras clases de reformas económicas y políticas, la reforma administrativa confronta problemas particularmente graves en las tres etapas de este modelo estilizado: la elección, la aprobación y la implementación.

Desde el lado del insumo, en la vertiente electoral, la política de la reforma administrativa se caracteriza por un dilema insuperable de acción colectiva. Los beneficiarios potenciales de la reforma administrativa se encuentran dispersos y desorganizados; individualmente, cada beneficiario podría no ganar casi nada en caso de que las propuestas de reforma fuesen exitosas. A pesar de haber sido electos sobre la base de una plataforma reformista, los políticos, individualmente, una vez en su cargo, se encuentran incentivados para utilizar a la burocracia con el propósito de impulsar sus carreras políticas personales a expensas de las iniciativas generales de reforma. En otras palabras, los políticos electos enfrentan un problema propio de la acción colectiva en la segunda etapa. En los sistemas políticos clientelistas, por ejemplo, los políticos, individualmente, tendrán incentivos para mantener sus propias fuentes administrativas de influencia fuera de la agenda de reforma (ver en particular Geddes, 1994).

Por su parte, los opositores a la reforma (tales como los sindicatos de empleados públicos) se encuentran concentrados; a menudo perciben sus pérdidas potenciales como enormes y por lo general

---

(\*) Versión traducida al español por Carlos Sánchez del documento en inglés: "The Politics of Administrative Reform: Intractable Dilemmas and Improbable Solutions". En: Sustainable Public Sector Finance in Latin America. Atlanta: Federal Reserve Bank, 2000.

tienen estrecho contacto con los legisladores. En el corto plazo, estos opositores pueden generar un aumento de los costos políticos de las acciones de reforma. Dadas estas razones claramente deductibles, existen pocos fundamentos para esperar que las propuestas de reforma puedan surgir de las campañas electorales y de las legislaturas electas.

Desde el lado del producto, en la vertiente de la implementación, aun cuando las reformas pudieran ser en alguna forma aprobadas, con toda probabilidad ellas confrontarán serios problemas de tipo principal-agente en la tercera etapa de implementación. Los ministros y los altos funcionarios designados (agentes directos del presidente) tienen sus propias agendas políticas y muestran poco interés en apartarse de la línea en la que ellos se están moviendo (Heredia y Schneider, por publicar). De cada funcionario designado de alto nivel se espera que cumpla adecuadamente con su función de gobierno -atención de la salud, educación o regulación financiera, por ejemplo-, y no puede permitirse el lujo de distraer el tiempo y los recursos escasos en un programa de reforma administrativa de largo plazo con dividendos inciertos. Por debajo de este nivel superior se despliega una vasta pirámide jerárquica de miles y miles de agentes, y de agentes de agentes. La mayor parte de la reestructuración económica en la primera generación de las reformas neoliberales involucró sólo a unos pocos agentes, quienes privatizaron las empresas estatales, eliminaron las barreras y las regulaciones comerciales, y estabilizaron la economía. El desmantelamiento del Estado desarrollista puede llevarse a cabo sin una gran cantidad de personal. En los programas de reforma administrativa, por el contrario, el número de agentes asciende a decenas o cientos de miles. Más aún, estos agentes son precisamente los burócratas que fueron diagnosticados como el problema en ocasión del ataque frontal contra el Estado que tuvo lugar durante la primera generación de reformas, y que, por lo tanto, no es probable que se adhieran a un plan que perciben que les es hostil. Si los burócratas de los niveles superior y medio deciden obstaculizar la implementación de la reforma administrativa, ellos tienen la ventaja de contar con una enorme asimetría de información y pueden entorpecer la gestión de sus superiores jerárquicos mediante el ocultamiento o la distorsión de la información.

En términos de la teoría derivada de la nueva economía institucional, especialmente de aquellas partes que tienen que ver con la acción colectiva, principales y agentes, la reforma administrativa parece casi imposible, aun comparada con otras reformas difíciles. Por consiguiente, requeriría de una alquimia política o de un acto de prestidigitación. Empíricamente, la lista de propuestas de reforma administrativa fallidas en el siglo XX es casi interminable y suministra una buena dosis de confirmación de primera mano para el pesimismo teórico. Sin embargo, ocasionalmente las reformas llegan a ser aprobadas e implementadas, al menos parcialmente, y desde una perspectiva de políticas, este subconjunto de casos exitosos merece especial atención. Las teorías de principales, agentes y acción colectiva son las mejores en cuanto a identificar los obstáculos; pero es necesario aventurarse más allá, teórica y empíricamente, para analizar cómo algunos reformadores han superado, o más a menudo eludido, dichos obstáculos.

Entonces, ¿de qué manera los reformadores en los países en desarrollo se las arreglaron para lograr por lo menos hacer algo? La mayor fuerza de los argumentos explicitados más abajo es que la reforma administrativa tiene mayores probabilidades de ser aprobada si los reformadores consiguen aliados involuntarios, inesperados, y en ocasiones inconscientes. Un primer componente de esta estrategia es acoplar la reforma, como si fuera un parásito, con otras clases de reformas globales políticamente más favorecidas, tales como las reformas de estabilización macroeconómica o de democratización política. Estos “huéspedes” pueden hacer avanzar la reforma administrativa más que si ésta marchase por sí sola. Eventualmente, los reformadores pueden buscar aliados “periféricos”. Estos aliados provienen a menudo de las regiones más remotas y pobres del país. Ellos esperan perder poco con la reforma administrativa, y pueden verse recompensados por un cambalache de voto por reforma (vale decir, negocian su apoyo para la reforma a cambio de votos para otro asunto). En último término, aunque los aliados cautivos, tales como los sindicatos en un gobierno de un partido laborista,

probablemente no sean aliados movilizables, la restricción que les impone el hecho de ser aliados de un gobierno reformista neutraliza sin embargo la potencial oposición.

### Tres tipos de reforma: weberiana, de la responsabilización y gerencial

Antes de emprender un análisis de la alquimia política de la reforma, es pertinente formular algunas precisiones conceptuales. En primer lugar, el foco de esta discusión se restringe a los planes generales para la reforma de una parte importante o de la mayor parte de la rama ejecutiva del gobierno central. Una buena parte de toda reforma significativa y duradera tiene lugar en una forma más incremental, en particular a nivel de los departamentos o a nivel local; sin embargo, las reformas de este tipo confrontan diferentes clases de obstáculos políticos y reclaman diferentes tipos de soluciones<sup>4</sup>. Las reformas segmentarias, que se realizan, por ejemplo, en clínicas para la atención de la salud, en la educación primaria o en la banca central, tienen una dinámica política particular, en razón de la naturaleza de los “burócratas” y de sus organizaciones (sindicatos de maestros o asociaciones de médicos), y de los aliados movilizables en favor de la reforma<sup>5</sup>.

Sin embargo, la mayoría de los programas de reforma, o de sus principales componentes, pueden ser clasificados analíticamente como reformas weberianas, de responsabilización (*accountability*) o gerenciales (ver tabla 1 y Heredia y Schneider, por publicar, para una discusión más pormenorizada de esta tipología). Cada tipo de reforma procura solventar un problema diferente de la burocracia, y cada uno de ellos le otorga prioridad a un conjunto particular de medidas administrativas e institucionales. Las reformas weberianas, también denominadas reformas del servicio civil, procuran reducir el clientelismo, la corrupción y la politización, imponiendo normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, aprobando procedimientos basados en el mérito para el reclutamiento, la promoción, la estabilidad del empleo, y por lo general aislando la burocracia de la política. Los reformadores de la responsabilización reintroducen el control político de la burocracia, pero lo hacen a través de los canales institucionalizados del control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, implementando comités de vigilancia, la confirmación por parte del Congreso de los altos funcionarios designados, y exigencias de informes exhaustivos. La reforma gerencial es el más nuevo y el más controversial enfoque de las mejores prácticas, tanto entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como en el consenso gestado en Washington sobre la práctica del desarrollo<sup>6</sup>. La reforma gerencial procura terminar con las ineficiencias y las rigideces de la burocracia mediante la desestimación de una cantidad de reglas, especialmente las concernientes al personal, y garantizando a los administradores o gerentes públicos la discrecionalidad para gerenciar sus departamentos, con la obligación de asumir la responsabilidad por su desempeño.

**Tabla 1**  
**Tres modelos de reforma administrativa**

	<b>Weberiano</b>	<b>Gerencial</b>	<b>Responsabilización</b>
<b>Diagnóstico</b>	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos)
<b>Metas</b>	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad	Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas)
<b>Medidas administrativas</b>	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento	Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana

	salarial, reglas		
<b>Productos secundarios negativos potenciales</b>	Rigidez, pérdida de responsabilización, ineficiencia	Clientelismo, pérdida de responsabilización	Politización, tardanzas excesivas, procedimientos engorrosos

Fuente: Heredia y Schneider (por publicar).

En la práctica, son muchos los programas de reforma que intentan resolver todos los problemas - clientelismo, falta de responsabilización e ineficiencia- en forma simultánea, incorporando medidas de cada tipo de reforma. Las distinciones analíticas ayudan a identificar dónde estos intentos combinados confrontan problemas: la excesiva laxitud y lo distante de los controles en la reforma gerencial, por ejemplo, abren oportunidades al clientelismo. Asimismo, de acuerdo con los obstáculos teóricamente definidos en la sección anterior, cada tipo de reforma va a encontrar diferentes tipos de problemas. Por ejemplo, las reformas weberianas se topan con un muro de ladrillos de *inacción* colectiva en los sistemas clientelistas (Geddes, 1994). Las reformas de responsabilización, por el contrario, serían más populares en las políticas electorales y plantean pocos problemas de acción colectiva entre los legisladores, al igual que confrontan pocos problemas de tipo principal-agente en la implementación. Son pocos los principales que están involucrados y ellos tienen poderosos intereses en la implementación (legisladores que esperan ganar, por ejemplo, a partir de la cobertura por parte de los medios, de la exposición de lo actuado en las audiencias parlamentarias de supervisión), y hay todavía menos agentes (altos funcionarios con información sobre el funcionamiento de sus agencias). Ciertamente, la asimetría de información, así como los motivos estratégicos para aprovechar la asimetría de información, siguen existiendo. Las diferencias entre los modelos son más pronunciadas en la fase de consolidación, que será considerada más tarde.

### Reformas parasitarias

Dadas las dificultades identificadas en la discusión teórica y la debilidad de las coaliciones en favor de la reforma, o más bien de las coaliciones latentes, no puede ser motivo de sorpresa encontrar, en la práctica, que las reformas exitosas a menudo se presentan empaquetadas en otros programas más amplios de reforma económica o política. Dadas sus propias fortalezas y debilidades políticas, la reforma administrativa es transportada como si fuese un parásito por un huésped políticamente más fuerte. El huésped puede ser un proyecto de reforma global en economía, en política, o en ambas áreas simultáneamente. Los reformadores del gobierno a menudo reconocen su propio aislamiento, así como los gigantescos problemas que ellos enfrentan para superar los obstáculos a la acción colectiva en la legislatura. Para evadir estos obstáculos, los reformadores vinculan las medidas administrativas con otras propuestas más amplias que pueden superar los obstáculos que interfieren con la acción colectiva. Esta estrategia, ciertamente, no está exenta de costos, especialmente en lo que se refiere a la implementación y a la consolidación. Son pocos los “huéspedes” poderosos que sobreviven el tiempo suficiente como para cargar con la reforma administrativa durante la consolidación (y resolver los dilemas de largo plazo en la fase de implementación, de tipo principal-agente). Un resultado más probable es que el “huésped” sucumba, dejando a la reforma administrativa varada en medio de la corriente.

En Tailandia, la reforma administrativa fue empaquetada junto con la reestructuración general, política y constitucional (Unger, por publicar). La burocracia Thai había tenido desde hacía mucho tiempo prácticas weberianas (ver Evans y Rauch, 1997), y la burocracia financiera tenía una buena reputación en relación con la eficiencia y la neutralidad política (Maxfield, 1997). Sin embargo, hacia los años de 1990, otros sectores de la burocracia habían cobrado mala reputación por la corrupción y la falta de responsabilización. Cuando se estableció la Asamblea Constituyente, a efectos de redactar una nueva constitución democrática, la corrupción burocrática y la autocracia fueron metas prioritarias de los reformadores. En este caso, las reformas administrativas de gran amplitud, en particular las

reformas de responsabilización, fueron rápidamente aprobadas. La implementación, sin embargo, no fue rápida, y es demasiado temprano para poder afirmar hasta qué punto habrán de avanzar dichas reformas. El punto aquí es que en la fase de aprobación, los reformadores utilizaron la Asamblea Constituyente para “*bypassar*” a los partidos y a los políticos, y empaquetar las reformas administrativas con otras medidas democratizadoras.

En Argentina y en Brasil, la reforma administrativa fue un elemento de los programas populares de estabilización, el Plan Cavallo y el Plan Real, respectivamente. Los equipos macroeconómicos, en ambas instancias, identificaron los déficit fiscales como un aspecto fundamental del problema, de modo que la atención se volvió naturalmente hacia los proyectos salariales del gobierno. Sin embargo, la vinculación entre los programas de estabilización y la reforma administrativa se produjo en forma diferente en ambos países.

En Argentina, a comienzos de los años 1990, la reducción del tamaño del Estado era el elemento central de la reforma administrativa, y el presidente Carlos Menem concentró la delegación de poderes en materia de políticas en un pequeño grupo de tecnócratas (Ghio, 1998 y Rinne, 1999). En la Argentina, los reformadores administrativos habían tenido una ardua y prolongada dedicación, considerando alternativas diferentes a la reducción de tamaño del Estado, para ser incorporadas a la agenda de reforma.

En Brasil, Collor (1991-92) había llevado a cabo una cierta reducción del tamaño del Estado -en una forma sumamente negativa, conflictiva y en último término nociva (Rinne, 1999). El Plan Real original de 1994, por ende, no se centró mucho en los proyectos salariales (aunque los funcionarios económicos estaban preocupados por las cuentas fiscales). Más tarde, sin embargo, una vez que el ministro a cargo de la reforma administrativa, Luiz Carlos Bresser Pereira, se había manejado para incorporar la reforma administrativa a la agenda a comienzos de 1995, los funcionarios de otros ministerios de la economía comenzaron a percibir la importancia del plan de Bresser para la prosecución exitosa del Plan Real. En el caso brasileño, entonces, este fuerte apoyo político sustentó una agenda de reforma mucho más ambiciosa para la burocracia federal que la que hubiera sido necesaria sólo para sustentar el Plan Real (ver MARE, 1995),

En Hungría, al igual que en la mayoría de los países post-socialistas, la reforma administrativa fue, desde el inicio, parte de una completa revisión económica y política (Nunberg, por publicar). Existían tantas agendas de reforma simultáneas apuntando en ocasiones a fines contradictorios - aprovechar las ventajas de la experticia burocrática para el manejo de las políticas económicas versus llevar a cabo una “purga” entre los funcionarios (barrer con los cuadros comunistas), por ejemplo- que el formar parte de otro paquete de reformas no necesariamente ofrecía las mismas ventajas parasitarias que hubiera podido tener en otros países. Lo que en último término le dio a la reforma administrativa mayor coherencia y viabilidad fue su vinculación con la meta de largo plazo y de gran popularidad política, la de pasar a ser un miembro de la Unión Europea (EU). De todos los huéspedes políticos, la meta de acceder a la Unión Europea pudo haber sido la mejor para los programas de largo plazo de reforma administrativa. Como ya se ha señalado anteriormente, otros huéspedes políticos pueden abandonar el barco antes de que las reformas administrativas se hayan consolidado, privando de soporte a las medidas administrativas, tal vez cuando ellas más lo necesiten. El ingreso a la EU requiere de un programa más sustentado de lo que pudo haberse necesitado hasta ahora, así como mecanismos para asegurar la prosecución de las reformas una vez que el país haya sido admitido.

La hipótesis parasitaria también encuentra un cierto grado de confirmación en los países que carecen de programas de reforma administrativa, tanto como de otros programas globales de reforma que pudieran servirle de huésped. En países como Corea, por ejemplo, no existían propuestas de amplio alcance para reformar la burocracia y tampoco paquetes globales para reformar la economía o la política, al menos hasta la crisis financiera que golpeó la región asiática en 1997. Las propuestas de reforma en Corea, a mediados de los años 1990, durante el gobierno de Kim Young Sam, se centraron

en las medidas de responsabilización que se anudaron tangencialmente con la transición general hacia la democracia (ver Kim, 1998). Por otra parte, en 1999 se apreciaron algunos signos de que el gobierno de Kim Dae Jung podía estar vinculado la reforma administrativa con los esfuerzos globales de su gobierno para reformar la estrategia de desarrollo, la gestión de gobierno de las corporaciones privadas y las prácticas en la política coreana. En términos generales, sin embargo, la reforma administrativa avanzó muy poco en Corea en los años 1990.

A comienzos de los años 1990, la democratización constituyó también el contexto de los planes iniciales de reforma administrativa en Chile. Asimismo, los nuevos gobiernos democráticos se comprometieron a expandir los programas sociales para corregir las desigualdades generadas por la transición chilena, bajo el gobierno militar, hacia una economía orientada hacia el mercado. La relativa abundancia de recursos en Chile, así como las metas modestas propuestas para la reforma administrativa por el nuevo gobierno, obviaron la necesidad de empaquetar esta reforma. De hecho, gran parte de la reforma administrativa en Chile durante los primeros años de la década de 1990 se centró en la reconstrucción moral y de la experticia en la burocracia, expandiendo significativamente el gasto, en parte a través de un sostenido incremento real en los salarios del sector público (Garretón y Cáceres, 1999; Marcel, 1999). El nuevo gobierno civil pudo sostener estas medidas sobre la base del incremento de impuestos, a partir de una tasa que previamente era sumamente baja y en razón de que la economía cobró un ritmo de crecimiento único en el mundo en desarrollo hasta fines de los años 1990. De aquí que las enseñanzas de Chile para la mayoría de los países en desarrollo, que por lo general experimentan bajo crecimiento y crisis fiscal, son pocas.

La experiencia mexicana de los años 1990 muestra los límites de la estrategia parasitaria (y de la hipótesis parasitaria); prueba que, en el mejor de los casos, ella puede ser necesaria, pero no suficiente. México sufrió una grave crisis económica con el proceso de devaluación del peso en 1994 y experimentó sucesivas crisis políticas en la difícil sucesión de la presidencia a Ernesto Zedillo en 1994 y en la división del gobierno ocurrida en 1997. Sin embargo, la respuesta del gobierno a la crisis económica fue ortodoxa y no implicó una reestructuración neoliberal profunda desde el momento en que poco había sido dejado en la agenda de primera generación. En materia política, el gobierno negoció amplias reformas electorales, pero en ningún caso las relacionó con la reforma administrativa. Ante todo, el control político discrecional de la burocracia es esencial dada la forma en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) funciona y domina la política mexicana; por tanto, es poco probable que los presidentes impulsen una reforma administrativa, aun cuando existiesen poderosos huéspedes políticos; a menos, tal vez, que ellos se mostrasen preocupados por la eventual pérdida de las elecciones presidenciales y el control futuro de la burocracia (ver Guerrero y Arellano, por publicar, y Graham, 1998).

A pesar de las ventajas de corto plazo, el acoplamiento de la reforma administrativa a otras reformas políticamente poderosas y más amplias, puede ser costoso. En primer lugar, el programa más amplio de reforma puede forzar alteraciones en los planes de la reforma administrativa. En el Brasil, por ejemplo, el eliminar la férrea inamovilidad de los funcionarios públicos fue uno de los elementos del Plan Bresser; pero, en el contexto de la emergencia fiscal y de las repercusiones de la crisis financiera de Asia, la eliminación de la estabilidad laboral se convirtió en el tema central de los esfuerzos del gobierno para la aprobación de las enmiendas constitucionales requeridas para la implementación del Plan Bresser. Otro costo del parasitismo político, que se discutirá más adelante, es que el apoyo para la reforma administrativa es contingente en relación con el apoyo para el programa de reforma de su “huésped”, y que el apoyo puede disiparse y dejar en estado de orfandad a la reforma administrativa mucho antes de que los cambios en la burocracia hayan podido consolidarse.

### **Reformadores centrales, asociados pasivos y aliados periféricos**

En razón del problema intratable de establecer coaliciones en favor de la reforma a través de campañas electorales y de plataformas partidistas, las propuestas de reforma a menudo surgen de pequeños grupos o “equipos de cambio” en la rama ejecutiva, que cuentan con un apoyo especial del Presidente<sup>7</sup>. Las reformas de comienzos de los años 1990 en la Argentina, fueron diseñadas por unas pocas personas, en un cuerpo especialmente creado (CECRA, Comité Ejecutivo para el Control de la Reforma Administrativa), con estrechos vínculos con unos pocos funcionarios del Banco Mundial (ver Ghio, 1998). En el Brasil, Bresser Pereira asumió la dirección de un pequeño ministerio con su *staff*, para generar el amplio conjunto de reformas gerenciales. Ambos “equipos de cambio” tuvieron un firme apoyo presidencial. En México, por el contrario, dos equipos de cambio, uno en el Ministerio de Finanzas y el otro en SECODAM -la agencia mexicana para el desarrollo administrativo-, elaboraron propuestas de reforma, pero ninguno contó con un inequívoco respaldo presidencial (Guerrero y Arellano, por publicar). Las implicaciones de políticas conciernen al hecho de que estos grupos pequeños, y a menudo de ubicación marginal en la rama ejecutiva, merecen ser apoyados. Muchos de ellos nunca consiguen el respaldo presidencial, pero aquellos que lo consiguen deben estar preparados.

Estos equipos de cambio también necesitan un apoyo de mediano plazo desde el exterior de la rama ejecutiva, sobre todo si la reforma requiere de la aprobación de la legislatura. La aprobación obviamente es mucho más fácil si el partido del Presidente cuenta con la mayoría en la legislatura; sin embargo, el control de la mayoría no es un requerimiento imprescindible para la aprobación, como lo muestra el caso de Brasil, aunque probablemente sea un requisito para obtener un cheque en blanco como el que recibió la delegación concedida al Presidente Menem por parte del Congreso argentino. Las situaciones en las que no se cuenta con la mayoría parlamentaria probablemente fueren la realización de algunos ajustes (a veces anticipados) en la propuesta de reforma. El control de la mayoría tampoco es garantía de que la reforma administrativa será incorporada a la agenda de gobierno.

De hecho, Geddes (1994) argumenta lo contrario, es decir que la presencia de mayorías sólidas y duraderas puede disminuir las probabilidades de aprobación de la reforma, debido a que el partido de gobierno, o mejor dicho los políticos que lo componen, querrán explotar la burocracia para mejorar su soporte electoral clientelista. En México, la inacción por parte de la mayoría del PRI (hasta 1997) podría apoyar este argumento. Geddes argumenta, igualmente, que las reformas weberianas son más probables cuando el acceso de dos grandes partidos al clientelismo tiene lugar en forma más o menos paritaria, y por lo tanto ninguno sufre pérdidas relativas si todos los partidos deciden abandonar esta práctica. Entre otros problemas referidos al argumento de Geddes está el hecho de su focalización empírica exclusivamente en exámenes de reclutamiento. Más aún, Geddes aplica su argumento sólo a las democracias que han tenido una existencia lo suficientemente prolongada como para explicar la alternancia de grandes partidos en el poder dado que los partidos ganan la igualdad de acceso a los recursos del clientelismo con el transcurso de estos ciclos. Sin embargo, pocos países que se hicieron democráticos en los años 1980 y 1990 han establecido patrones regulares de alternancia: Uruguay y Colombia quizás, pero no Argentina, Brasil, Perú o Chile. Así, en ausencia de una paridad de partidos, tiene lugar un gran margen de experimentación en los esfuerzos para reformar la burocracia. En última instancia, como Geddes predice, los reformadores pueden no ser capaces de erradicar completamente el clientelismo, pero las demás medidas significativas de reforma que ellos implementan no pueden ser explicadas con el argumento de paridad partidista.

Las *formas* institucionales como la paridad de partidos o la fragmentación de partidos, sin un *contenido* social y político, no pueden explicar mucho. Por consiguiente, cabe preguntarse qué clases de coaliciones han brindado apoyo a la reforma administrativa. Por lo general, ellas no están conformadas por grupos en favor de la reforma, sino por aliados pasivos, cautivos o periféricos. Un aliado natural de los reformadores en el gobierno debería ser la castigada clase media. Históricamente, los votantes de clase media han apoyado los esfuerzos para sanear el gobierno. En términos de un



modelo genérico de tributación y de negociación, debería ser muy probable que los ciudadanos de la clase media exigieran servicios efectivos a cambio de los impuestos que pagan. Por lo tanto, ellos debieran utilizar los recursos políticos para presionar en favor de la reforma administrativa. En América Latina, los ricos a menudo desestiman los servicios públicos y en su lugar hacen uso de servicios privados de alta calidad (escuelas, atención de la salud, seguridad, e inclusive de vialidad, recolección de basura y sanitarios en muchas áreas de la región latinoamericana). Los pobres, en el sector informal, no pagan impuestos y tienen por lo general bajas expectativas en relación con los servicios del gobierno. La clase media paga impuestos y no siempre puede renunciar a los servicios suministrados públicamente, de modo que sus demandas deberían ser las fuentes naturales de apoyo político a los equipos de cambio para que actuaran. Hay algunas evidencias en cuanto al apoyo de la clase media a la reforma administrativa en América Latina, pero son más visibles en las encuestas de opinión pública.

Existen dos obstáculos, sin embargo, para que tenga lugar una mayor proyección de la clase media en los debates políticos. El primero es un problema de acción colectiva, relacionado con el que identifica Geddes. Los ciudadanos de clase media pueden tener el más acuciante interés colectivo en la reforma administrativa, pero también seguir votando por políticos clientelistas que les otorgan beneficios individualmente (por ejemplo, la familia puede no tener acceso a la atención médica universal, pero uno de los miembros de esa familia consigue un trabajo por favoritismo). El segundo problema, relacionado con el anterior, es la ausencia de partidos políticos de clase media. Los partidos de base clasista, por lo general, fueron más débiles hacia fines del siglo XX que lo que lo fueron a comienzos de siglo, cuando los partidos asociados con la clase media impulsaron la reforma administrativa en los Estados Unidos y en Europa (ver Shefter, 1994, sobre el período anterior). Es interesante el hecho de que en Tailandia, los sectores de clase media, que fueron políticamente más visibles en cuanto a impulsar la reforma, actuaron directamente a través de una convención constitucional independiente en lugar de hacerlo a través de los partidos tradicionales (Unger, por publicar).

En lugar de confiar en un socio como pudiera ser una clase media proactiva, es más probable que los reformadores tengan que atraer aliados pasivos. Grupos como los sindicatos organizados tienen una aversión general por la reforma administrativa (inclusive si a ellos no les corresponde la organización de los funcionarios públicos), y aunque su partido se encuentre en el gobierno, estos sindicatos podrán optar por brindar sólo un apoyo pasivo, o al menos no se opondrán activamente a la reforma administrativa (ver Haggard, 1997). Los políticos periféricos, aquellos que provienen de las áreas más remotas y pobres del país, pueden no ser “captados” en la forma en que lo son los sindicatos organizados, pero a menudo están abiertos a intercambios de favores políticos. Especialmente en los sistemas electorales que tienen una sobrerepresentación de estas áreas, como es el caso de Brasil y Argentina, estos políticos pueden ser socios relativamente “baratos” en las negociaciones legislativas (ver Gibson, Calvo y Falletti, 1999). Los políticos periféricos tienen menos votantes, y por lo general más pobres, de modo que la implementación de un programa de gobierno para su electorado cuesta menos satisfacer que a una jurisdicción grande y rica. Además, es más probable que los políticos periféricos sean indiferentes a la suerte de los burócratas de clase media-alta, quienes viven en la capital y en las principales ciudades del país. En el Brasil, por ejemplo, cientos de miles de empleados del gobierno federal viven y trabajan en Río de Janeiro. Es muy probable que diputados y senadores del lejano norte y oeste no simpaticen mucho con estos burócratas si se oponen a la reforma, sobre todo si los programas federales en las regiones periféricas tienen la probabilidad de obtener ganancias.

En ocasiones, el apoyo de los políticos periféricos es algo más que pasivo. Dependiendo de las disposiciones constitucionales y la legislación general sobre la reforma administrativa, los políticos del ejecutivo local, gobernadores y alcaldes, también pueden tener interés en reformar la legislación nacional. En Brasil, la Constitución de 1988 garantizó la estabilidad a todos los burócratas estatales y

locales, de modo que los gobernadores electos después de 1988 no tenían necesidad de perder tiempo contratando nuevos partidarios o reorientando el gasto: los presupuestos ya estaban comprometidos con la nómina del gobierno, una parte de la cual estaba destinada a los empleados contratados por los ejecutivos anteriores, a menudo pertenecientes a partidos de oposición. Los gobernadores en el Brasil tienen un significativo poder en la legislatura federal, de modo que su apoyo para reformar la legislación a nivel federal representó una importante contribución para su aprobación (Bresser Pereira, por publicar, y Melo, por publicar).

### **Las restricciones impuestas a los sucesores en el gobierno**

Gran parte de la literatura sobre la reforma, administrativa o de otro tipo, se centra en los primeros años de luna de miel de un mandato presidencial. Los años posteriores, y sobre todo los lapsos de transición entre la elección y la asunción del nuevo gobierno, por lo general no se toman en cuenta, al ser considerados como momentos improbables para las iniciativas de reforma. Dada la presunción de que los horizontes temporales para los políticos son cortos, poco se espera de los presidentes que están finalizando sus mandatos, especialmente de aquellos cuyos índices de popularidad están tocando fondo en la medida en que se preparan para retirarse. La capacidad presidencial para forjar coaliciones legislativas o galvanizar la rama ejecutiva se presume que se pierde cuando está por expirar el mandato. O, en el caso de los presidentes que aspiran a la reelección, éstos se ven incentivados en cuanto a evitar temas controversiales. En algunos casos, sin embargo, especialmente cuando la sucesión presidencial coincide con transiciones fundamentales hacia políticas más democráticas, los líderes políticos pueden intentar utilizar la reforma administrativa, en particular la reforma weberiana, para restringir el espacio de acción de sus sucesores en el poder.

Históricamente, las preocupaciones en relación con los sucesores han sido fuertes motivos para que los líderes salientes modernicen o despoliticen la administración. Silberman (1993) identifica variaciones en los patrones históricos de la sucesión presidencial a fines del siglo XIX entre Japón, Estados Unidos, Inglaterra y Francia, como una fuente primaria de diferencias en los patrones de la reforma administrativa. En particular, los líderes que percibieron una amenaza para la continuidad de su estatus, como sucedió con los aristócratas ingleses en ocasión de la ampliación del derecho de voto en el siglo XIX, procuraron reformar la administración para cerrarles el paso a aquellos que presumían que los sucederían en el poder.

Las preocupaciones de los autócratas salientes en las olas más recientes de democratización no siempre han tenido como resultado la reforma de las burocracias, en parte porque han sido muchos los dictadores que dejan el poder en forma súbita (como en Argentina en 1983). En transiciones más graduales, con plazos establecidos de mayor amplitud, la reforma administrativa al menos es posible<sup>8</sup>. Uno de los ejemplos más claros proviene de Chile. El general Pinochet aprobó las reformas del servicio civil cuando tuvo la certeza de que tenía que ceder poder (ver Garretón y Cáceres, por publicar). En México, los burócratas de alto nivel (casi todos vinculados al PRI) han estado debatiendo las ventajas de garantizar la estabilidad del funcionariado público (ver Guerrero y Arellano, por publicar). Parte del conflicto al interior de la burocracia y del PRI se desenvuelve en torno al tiempo que estiman los protagonistas que estarán en el poder. Los defensores de las reformas gerenciales, especialmente los políticos del PRI de la vieja guardia, como Arsenio Farell en SECODAM, proclamaron que en los niveles superiores la burocracia se desempeñaba sumamente bien, y de conformidad con muchos de los preceptos gerenciales. En contra de los gerencialistas, los defensores de las reformas weberianas señalaron que cualquier victoria de la oposición destruiría el gerencialismo informal existente, politizaría la burocracia y, por supuesto, dejaría sin trabajo a los actuales ocupantes de los cargos. En suma, mientras que la política de sucesión hasta el momento en América Latina ha generado pocas reformas administrativas de fondo, los incentivos que Silberman identifica podrían jugar un papel de mayor relevancia en futuras transiciones.

### **Consolidación: tantos agentes, tan pocos principales**

Existen condiciones políticas especiales bajo las cuales los reformadores pueden formular propuestas en la rama ejecutiva y forjar coaliciones legislativas lo suficientemente amplias como para hacer aprobar la legislación. Una vez que estas propuestas han sido aprobadas, sin embargo, la reforma administrativa confronta nuevos problemas porque, a diferencia de las reformas económicas, el tiempo que se requiere para su implementación es sumamente largo. Más allá del mediano plazo, las condiciones políticas favorables pueden disiparse. A diferencia de las reformas de primera generación, tales como la privatización o la liberalización comercial, la reforma administrativa no genera automáticamente ganadores fuertes que puedan por esta vía asegurar que las reformas no han de ser desvirtuadas. Por consiguiente, los ganadores administrativos enfrentan importantes obstáculos para la consolidación. Mientras que el empaque parasitario muestra grandes ventajas políticas en el corto plazo como forma de superar el problema insoluble de la acción colectiva de la reforma administrativa, los huéspedes habitualmente desaparecen antes de que la reforma administrativa se haya consolidado. Si las reformas económicas tienen éxito, las reformas administrativas pierden el carácter de urgencia; si las reformas económicas fracasan, la reforma administrativa se torna innecesaria. En términos generales, las reformas políticas generalmente toman más tiempo, pero también pueden perder el carácter de urgencia.

A diferencia de muchas otras clases de reformas o cambios en las políticas gubernamentales, la reforma administrativa requiere de la cooperación sostenida de los propios agentes. Más allá de la disminución del tamaño del Estado, pocas reformas administrativas pueden sobrevivir a la oposición de largo plazo de los sectores que son objeto de dichas reformas. Las estrategias para superar este tipo de oposición incluyen la persuasión, la división y el reemplazo. En caso de funcionar, la persuasión es, en principio, la estrategia menos costosa. El Ministro Bresser, por ejemplo, aprovechó todos y cada uno de los foros para hablar sobre el programa de reforma en un esfuerzo para llegar a los burócratas de los niveles medio y alto, con respecto a quienes él y su equipo pensaban que podrían ser aliados naturales (Bresser Pereira, por publicar). Así, de manera consecuente, el mensaje emitido señalaba que la reforma gerencial de Bresser otorgaría mayor autonomía, más recursos y más prestigio a esos niveles superiores. Algunos datos de encuestas sugieren que el mensaje tuvo eco (Bresser Pereira, por publicar). Los reformadores pueden también intentar tácticas más maquiavélicas. Los reformadores en la Argentina aprovecharon ampliamente las ventajas de la división de la representación laboral de los empleados públicos; por ejemplo, el sindicato de burócratas de los niveles superiores se había embarcado en deliberaciones políticas, y de acuerdo con algunos informes, los reformadores obtuvieron beneficios extraordinarios, tales como la consulta previa de la lista de nombres de las personas a ser dadas de baja (ver Rinne, 1999, para un análisis exhaustivo).

La estrategia más efectiva en el largo plazo consiste en la incorporación de nuevos burócratas y el establecimiento de agencias absolutamente nuevas, formando en todo caso burócratas que no tengan compromiso alguno con el régimen anterior y que sean los beneficiarios directos, primarios, de las reformas administrativas. Asimismo, a través del entrenamiento y de la auto-selección, estos burócratas se mostrarían más inclinados a endosar el programa de reforma aun antes de firmar sus contratos de empleo. Esta estrategia, ciertamente, no es nueva, habiendo sido utilizada profusamente en el pasado en América Latina para el incremento de nuevas agencias y de empresas estatales que conformaron el Estado desarrollista (ver Schneider, 1999). En el pasado, esta forma de esquivar a la burocracia tradicional, no reformada, era más fácil, en razón de que el Estado desarrollista se encontraba en expansión y requería nuevo personal y nuevas agencias para cumplir con las nuevas funciones que asumía este Estado. Por el contrario, la reforma en los Estados post-desarrollistas tiene lugar en un contexto de presiones constantes para reducir el tamaño y limitar el empleo público. De hecho, la principal meta de la segunda generación de reformas es abordar gran parte de los sectores tradicionales

y hasta el momento no reformados, de la burocracia gubernamental. Donde la estrategia de crear nuevas agencias tiene mayores probabilidades de funcionar es en las agencias reguladoras creadas en el proceso de privatización de las instalaciones públicas.

Los tres tipos de reforma -weberiana, de responsabilización y gerencial- tienen diferentes dinámicas para su consolidación. Las reformas weberianas confrontan los más difíciles dilemas de tipo principal-agente, porque ellas requieren la cooperación activa de los agentes que son objeto de la reforma. Por ejemplo, los burócratas ya instalados tendrían que modificar sus criterios de promoción, a efectos de introducir procedimientos meritocráticos. Las reformas weberianas, ciertamente, pueden implicar un monto significativo de elaboración de reglas, pero la aceptación de las mismas es un asunto más problemático. Las reformas de responsabilización no se sostienen en tan alto grado en los propios burócratas, aunque un mínimo de cooperación es necesario para abrir la burocracia hacia un escrutinio exterior, sobre todo de índole legislativa. Sin embargo, la fuente primaria para la consolidación de las reformas de responsabilización probablemente radique en aquellos que asignan responsabilidades: los legisladores y los miembros de la rama judicial, ante quienes los burócratas de la rama ejecutiva están obligados a rendir cuentas. Si las reformas de responsabilización desplazan el poder en forma significativa, entonces los legisladores tendrán suficientes incentivos en función de su propio interés, para consolidar las reformas. Si, no obstante lo anterior, las medidas de responsabilización no generan visibilidad para los políticos (como puede hacerlo una audiencia de confirmación, por ejemplo), y si, más aún, los documentos y los informes son extremadamente técnicos, entonces la consolidación de parte de los actores externos a la burocracia puede fracasar.

Las reformas gerenciales también dependen, parcialmente, de agentes externos para lograr su consolidación. En el diseño, se espera que el incremento de la competencia entre agencias suministre incentivos de cuasimercado para consolidar la “nueva gerencia pública”. Vale decir, si el presupuesto de una escuela o de una clínica depende de su capacidad para atraer alumnos o pacientes, entonces es de esperar que la competencia se haga cargo del problema de implementación de las reformas gerenciales. Aquellos que rehusan aceptar la orientación gerencial perderán sus presupuestos, y en último término, una vez que hayan sido expuestos al mercado, perderán también sus trabajos. Sin embargo, esta vía aparentemente fácil para la consolidación, a menudo es confundida por administradores financieros que rehusan descentralizar las finanzas (ver Campbell, 1995, sobre el Reino Unido).

## **Conclusión**

En suma, los bancos multilaterales de desarrollo, los expertos en desarrollo y administración, y los reformadores del mundo en desarrollo, concuerdan en que la reforma administrativa debería ocupar un lugar prioritario en la agenda de reformas de segunda generación. No obstante ello, la reforma administrativa enfrenta numerosos obstáculos. Entre éstos, los más prominentes son los dilemas concernientes a la acción colectiva y a las relaciones principal-agente. Los electores y los legisladores deben enfrentar marcadas dificultades actuando colectivamente para promover el interés colectivo en una administración honesta y efectiva. Aun cuando puedan manejarse eficazmente para superar los obstáculos propios de la acción colectiva, las medidas de reforma por ellos aprobadas pueden fracasar por causa de la oposición de los “agentes” en el proceso de implementación. El estudio cuidadoso de unos pocos casos recientes de reformas administrativas exitosas hizo posible la formulación de algunas hipótesis acerca de cómo los reformadores pudieran superar o eludir los problemas de la acción colectiva y de la implementación. En particular, la vinculación de la reforma administrativa a “huéspedes” políticos con mayor poder y la conformación de coaliciones con aliados periféricos y pasivos, parecen haber contribuido con el avance de las reformas.

Lamentablemente, el espacio limitado del análisis comparativo desarrollado en este documento no puede disipar por completo el pesimismo habitual en lo que se refiere a la realización de una

reforma administrativa profunda y contundente en los países en desarrollo. Sin embargo, la investigación en torno a las políticas de reforma administrativa es incipiente, y las trayectorias de otros cuerpos de análisis político ofrecen algún asidero para el optimismo. En el transcurso de gran parte de los años 1980 y comienzos de la década de 1990, prevalecía la presunción convencional de que la reforma económica orientada hacia el mercado confrontaría una seria oposición por parte de los poderosos beneficiarios organizados del sistema vigente. De acuerdo con algunos análisis, los gobiernos requirieron de una gran autonomía, así como de reformadores valerosos, para aprobar las reformas, pasando por encima de las fuertes protestas de los buscadores de rentas y de otros que se suponía que perderían privilegios con dichas reformas. Las investigaciones subsiguientes han puesto cada vez más en evidencia el debilitamiento de la oposición y el aumento de un apoyo más activo por parte de una amplia gama de ganadores potenciales, desde los comienzos del proceso de reforma (ver Bates y Krueger, 1993; Haggard, 1997; Calvo, 1999). Quizás en la medida en que se prosigan las investigaciones sobre la reforma administrativa, las coaliciones en favor de la misma serán más fáciles de identificar y probarán ser más poderosas que lo que se hubiese podido predecir con antelación.

Estas investigaciones necesitan mantener una perspectiva amplia y examinar no sólo partidos y legislaturas, sino también la política burocrática y las coaliciones sociales. La redemocratización en los años 1980 redireccionó directamente una buena parte de la atención académica hacia el análisis de las elecciones, los partidos y las legislaturas, y sobre todo hacia las reglas formales que moldean el comportamiento en estos nuevos escenarios políticos. El análisis de estas reglas, tanto formales como informales, es esencial para identificar los obstáculos que se oponen a la reforma administrativa; sin embargo, los análisis que se detienen allí no podrán dar cuenta de una gran parte de la política de la reforma administrativa, y seguirán siendo teórica y empíricamente incompletos. En principio, gran parte de la política inicial de la reforma involucrará a pequeños grupos de promotores de la reforma en la rama ejecutiva. Por consiguiente, comisiones, paneles, grupos de estudio, y otros grupos similares, también deberán ser objeto de atención (ver Grindle, 1999). Asimismo, el análisis de las reglas formales de conducción política a menudo desestiman el contenido social: será necesario analizar los roles del electorado sindical, rural o periférico, así como de la amorfa clase media.

## Notas

<sup>1</sup> Este documento se apoya ampliamente en un proyecto de mayor alcance, “Building State Capacity in Developing Countries”, financiado por la Tinker Foundation. Para mayor información sobre el proyecto, ver [www.nwu.edu/cics/contents.html](http://www.nwu.edu/cics/contents.html). Deseo expresar mi agradecimiento a Andrés Fontana, Elizabeth MacQuerry y Kurt Weyland, por el *feedback* a partir de las versiones tempranas de este documento.

<sup>2</sup> Las reformas de primera generación, también denominadas reformas neoliberales u orientadas hacia el mercado, incluyen medidas de liberalización del comercio, desregulación, privatización y, por lo general, reducción del tamaño del Estado, tanto en términos de funciones como de personal. Las reformas de segunda generación incluyen medidas diseñadas para hacer funcionar los mercados recién creados (agencias reguladoras para mantener la competencia y la reforma judicial, por ejemplo), así como esfuerzos para mejorar el funcionamiento de los restantes programas de bienestar social (ver Banco Mundial, 1997, 152). La reforma administrativa es crucial para las reformas de segunda generación. La reforma administrativa comprende una amplia variedad de medidas específicas que modifican los incentivos en la burocracia, incluyendo el reclutamiento y la promoción por méritos, incentivos de desempeño, entrenamiento, transparencia en la toma de decisiones y exigencias de información. La distinción entre la primera y la segunda generación es analítica; en la práctica, las reformas de primera y de segunda generación pueden darse simultáneamente.

<sup>3</sup> La acción colectiva y el análisis principal-agente son elementos centrales en el marco de referencia teórico emergente de la Nueva Economía Institucional (*New Institutional Economics* - NIE). Con respecto a discusiones recientes acerca de la NIE y de sus aplicaciones al desarrollo, ver Clague (1997), Burki y Perry (1998), y Williamson (1996).

<sup>4</sup> Por ejemplo, una historia completa de la reforma administrativa en el Brasil debería considerar tanto los esfuerzos para reformar la burocracia en su totalidad (desde la creación del Departamento Administrativo de Servicio Público, en la época de Vargas, pasando por leyes como el DL 200 bajo el régimen militar, hasta las reformas de Collor y de Bresser en los años 1990), y la creación progresiva de “*bolsões de eficiencia*” o, sobre todo, la creación de agencias efectivas, tales como el Banco Nacional de Desarrollo, BNDES (Willis, 1986; Evans, 1995). En términos generales, ver Geddes (1994), Gouvea (1994) y Schneider (1991). Coaliciones mucho más estrictas pueden sostener puestos de avanzada de eficacia administrativa. Para un análisis de la reforma a través de proyectos piloto en la educación chilena, ver Angell (1996).

<sup>5</sup> Ver Filgueira (por publicar), y Graham y Naim (1998).

<sup>6</sup> Sobre el enfoque gerencial, ver Osborne y Gaebler (1993), Osborne y Plastrik (1997). Para una indicación acerca del lugar del gerencialismo en el proceso evolutivo del “Consenso de Washington”, ver Burki y Perry (1998: 121-37). En relación con una sugerencia de precaución en la aplicación de los modelos de la OCDE a los países en desarrollo, ver Nunberg (1995). Para una entusiasta evaluación de la experiencia de Nueva Zelanda con el enfoque gerencial, ver Schick (1996).

<sup>7</sup> El término “equipo de cambio” (“*change team*”) proviene de la discusión de Waterbury (1992) por parte de los pequeños grupos de tecnócratas responsables de la implementación de las reformas económicas de primera generación. Grindle (1999) analiza reformas similares a ciertas clases de reformas administrativas, que devuelven o descentralizan el poder desde la presidencia que las impulsa. Esta autora también encuentra que la reforma se origina con comisiones y grupos de trabajo inicialmente aislados y marginales.

<sup>8</sup> La transición brasileña de 1985 fue gradual, habiendo sido programada durante muchos años. Sin embargo, el gobierno saliente no intentó ninguna reforma administrativa de significación, a pesar de la preocupación por los posibles sucesores civiles.

### Referencias bibliográficas

- ANGELL, Alan (1996) “The Politics of Education Reform in Chile.” Unpublished paper.
- BATES, Robert, y Anne KRUEGER, eds. 1993. Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform. Oxford: Blackwell.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Por publicar. “Reflections of a Reform Minister.” En Heredia y Schneider por publicar a.
- BURKI, Shahid y Guillermo PERRY (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: World Bank.
- CALVO, Ernesto (1999) “Inter-Sectoral Cleavages, Open Economy Politics, and the Demand for Promotion.” Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Atlanta, September.
- CAMPBELL, Colin (1995) “Does Reinvention Need Reinvention? Lessons from Truncated Managerialism in Britain.” Governance 8, no. 4 (October): 479–504.
- CLAGUE, Christopher, ed. (1997) Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- EVANS, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- EVANS, Peter y James RAUCH (1997) "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth." Manuscript.
- FILGUEIRA, Fernando y Juliana MARTÍNEZ. Por publicar. "Global Paradigms and Domestic Filters: Administrative Reform in Social Policy in Latin America." En Heredia y Schneider por publicar a.
- GARRETÓN, Manuel, y Gonzalo CÁCERES. Por publicar. "From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile." En Heredia y Schneider por publicar a.
- GEDDES, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- GHIO, José Maria (1998) "The Politics of Administrative Reform in Argentina." Paper presented at a conference on Administrative Reform at Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), June.
- GIBSON, Edward, Ernesto CALVO y Tulia FALLETI (1999) "Federalismo redistributivo: Sobrerepresentación territorial y la transferencia de ingresos en el hemisferio occidental." *Política y Gobierno* 6, no. 1: 15–40.
- GRAHAM, Carol, y Moisés NAÍM (1998) "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America." En Nancy Birdsall, Carol Graham, y Richard Sabot, eds., Beyond Trade-Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and the Brookings Institution.
- GRAHAM, Lawrence (1998) "The State in Retreat in the Administrative Field." En Menno Vellinga, ed., The Changing Role of the State in Latin America. Boulder: Westview.
- GOUVÊA, Gilda (1994) Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo: Paulicéia.
- GRINDLE, Merilee (1999) "Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America." Kennedy School of Government, Harvard University. Manuscript.
- GUERRERO, Juan Pablo y David ARELLANO. Por publicar. "Administrative Reform of the Mexican State: A Managerialist Reform?" En Heredia y Schneider por publicar a.
- HAGGARD, Stephan (1997) "Democratic Institutions, Economic Policy, and Development." En Christopher Clague, ed., Institutions and Economic Development. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HEREDIA, Blanca y Ben Ross SCHNEIDER. Por publicar. "The Political Economy of Administrative Reform." En Heredia y Schneider por publicar a.
- , eds.. Por publicar a. Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries.
- KAUFMAN, Robert (1999) "Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countries." Comparative Politics 31, no. 3 (April): 357–76.
- KIM, Kwang Wong (1998) "Administrative Reform in Korea." Paper for conference at the Centro de Investigación y Docencia Económicas in Mexico City, June.
- MARCEL, Mario (1999) "Effectiveness of the State and Developmental Lessons from the Chilean Experience." En Guillermo Perry y Danny Leipziger, eds., Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges. Washington, D.C.: World Bank.
- MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) (1995) "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado". Brazil.
- MAXFIELD, Sylvia (1997) Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries. Princeton: Princeton University Press.
- MELO, Marcus. Por publicar. "Issue Areas and Policy Making in Social Security, Administration, and Tax Policy in Brazil." En Heredia y Schneider por publicar a.

- NUNBERG, Barbara (1995) "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries." World Bank Discussion Papers 204, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. Por publicar. "The Politics of Administrative Reform in Post-Communist Hungary." En Heredia y Schneider por publicar a.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER (1993) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume.
- OSBORNE, David y Peter PLASTRIK (1997) Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. New York: Plume.
- OUELLETTE, Roger (1997) "Réforme de l'État et Fonction Publique en Argentine: Changements Réels ou Réformes Formelles?" Revue française d'administration publique, no. 84 (October–December): 573–84.
- RINNE, Jeff (1999) Draft chapters from dissertation on Brazil and Argentina. Princeton University.
- SCHICK, Allen (1996) The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Report prepared for the States Services Commission and the Treasury, Wellington, New Zealand.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1991) Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_. (1999) "The Desarrollista State in Brazil and Mexico." En Meredith Woo-Cumings, ed., The Developmental State. Ithaca: Cornell University Press.
- SHEFTER, Martin (1994) Political Parties and the State. Princeton: Princeton University Press.
- SILBERMAN, Bernard (1993) Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press.
- UNGER, Daniel. Por publicar. "Weberian Civil Service, Accountability, and State Capacity in Thailand." En Heredia y Schneider por publicar a.
- WATERBURY, John (1992) "The Heart of the Matter?" En Stephan Haggard y Robert Kaufman, eds., The Politics of Economic Adjustment. Princeton: Princeton University Press.
- WILLIAMSON, Oliver. 1996. The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press.
- WILLIS, Eliza Jane (1986) "The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil." Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin.
- WORLD BANK. 1997. World Development Report: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.



## El nuevo marco legal del Tercer Sector en Brasil \*

Elisabete Ferrarezi

### 1. Breve reseña histórica del proceso de reformulación de la legislación

En junio de 1997, el Consejo de la Comunidad Solidaria <sup>1</sup> inició el proceso de Interlocución Política <sup>2</sup> con la participación de diversos representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno, con miras a la reformulación del Marco Legal del Tercer Sector. El tema entró en la agenda del gobierno porque una de las prioridades de la Comunidad Solidaria es la de promover el diálogo y establecer asociaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la pobreza y la exclusión, por intermedio de iniciativas innovadoras de desarrollo social. En este contexto, se hizo énfasis especialmente en el fortalecimiento de la sociedad civil, lo que exigió que se encarase el problema planteado por la incompatibilidad de la legislación que regía el sector con la actuación y los nuevos papeles que las organizaciones venían asumiendo, así como que se adecuase la regulación a las exigencias de publicización y de control social formuladas por la sociedad.

Fueron invitadas a participar en el proceso de interlocución las entidades sin fines de lucro que tenían expresión y actuación en las más variadas áreas sociales: las llamadas organizaciones no gubernamentales (ambientalistas, de promoción del desarrollo comunitario y defensa de derechos, de asesoría y capacitación, de atención directa de servicios tales como la educación y la salud); y diferentes asociaciones y fundaciones. Por el lado del Gobierno Federal participaron representantes de varios ministerios.

La identificación de las principales dificultades legales y la recepción de sugerencias orientadas al cambio de la legislación concerniente al Tercer Sector se llevaron a cabo a través de investigaciones y entrevistas <sup>3</sup> con los interlocutores.

En reunión realizada en octubre de 1997 se discutieron los principales problemas y las propuestas de superación, y se aprobaron los consensos <sup>4</sup> que suministrarían los principios y la concepción fundamental de la nueva Ley. En esta ocasión se crearon Grupos de Trabajo, cuya atribución era la de presentar propuestas para solucionar los problemas seleccionados. En mayo de 1998, en la segunda Ronda de Interlocución, los Grupos de Trabajo presentaron los resultados de sus actividades. Finalmente, en julio de 1998 se envió al Poder Legislativo el Proyecto de Ley que califica a las personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, como Organizaciones de la Sociedad Civil de Carácter Público.

Los debates en el Poder Legislativo fueron intensos, y después de varias negociaciones con todos los partidos, se hicieron varias modificaciones a la Ley (inclusive en su nomenclatura), siendo aprobado por unanimidad un Sustitutivo de Plenario en la Cámara de Diputados y seguidamente en el Senado Federal. A pesar del embate político <sup>5</sup> e ideológico que permeó el debate, y a pesar del desconocimiento por parte del poder público en ese entonces sobre la importancia del Tercer Sector en la sociedad contemporánea, la Ley 9.790/99 -que califica a las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro como Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) y forja el término de Sociedades (*Parceria*, en portugués)- logró un consenso, que fue efectivamente el resultado de la actuación conjunta de organizaciones de la sociedad civil, el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo, articulada por el Consejo de la Comunidad Solidaria.

---

(\*) Versión revisada y ampliada del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Traducido del portugués por Carlos Sánchez por encargo del CLAD. Título original: "Reforma do Estado e o novo marco legal do terceiro setor".

Este texto se basa en la experiencia de la autora en el proceso de revisión del marco legal emprendido por el Consejo de la Comunidad Solidaria de Brasil.

### **1.1. El proceso de consulta a los actores**

En el referido proceso de interlocución, los participantes identificaron y seleccionaron los principales problemas legales, que fueron agrupados de la siguiente manera: registros y catastros administrativos; contratos y convenios; mecanismos de auto-regulación; mecanismos institucionales de responsabilización; donaciones y búsqueda de un nuevo modelo de financiamiento; reglamentación del voluntariado; contrato de trabajo por un plazo determinado; e informaciones.

La Ley 9.790/99 abarcó algunos de estos temas y los restantes fueron encaminados por otras vías. El tema de las donaciones no logró obtener un consenso mínimo entre los interlocutores y no tuvo prosecución. El mecanismo tradicional de incentivo a las donaciones es el de la deducción de la base imponible del Impuesto a la Renta. Las restricciones impuestas a las deducciones de donaciones de personas físicas (que no tienen ninguna forma de rebaja) y de personas jurídicas, constituyen obstáculos a la construcción de la responsabilidad social de los empresarios, de la filantropía privada y de la sustentabilidad financiera de las organizaciones.

En 1995, la Ley No. 9.249 disminuyó el límite de deducción de las donaciones del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas, del 5% al 2% sobre el lucro operacional, y la Ley No. 9.250 impidió la deducción a las personas físicas. La Ley No. 9.249 equiparó las organizaciones del Tercer Sector de ayuda mutua (tales como las fundaciones destinadas a empleados) con las que persiguen un fin público, e introdujo la exigencia de la Declaración de Utilidad Pública Federal de la entidad para que la empresa pudiese realizar la deducción. El objetivo de la reforma apuntaba a perfeccionar los mecanismos de incentivos a las donaciones privadas mediante formas más eficientes de deducción y de fiscalización. Las propuestas iniciales señalaban un límite hasta de 10% en la deducción para personas jurídicas y hasta 5% para personas físicas.

Otro problema identificado por los participantes -la falta de reglamentación del trabajo voluntario- se trató por medio de la Ley 9.608/98. En esta Ley, el servicio voluntario fue definido como el trabajo realizado por personas físicas, no remunerado, que no genera ningún tipo de vínculo de empleo ni obligaciones laborales ni previsión social o afines. Esta definición se hizo extensiva tanto a las entidades públicas como a las instituciones privadas sin fines de lucro, independientemente de cualquier calificación, desde el momento en que tengan objetivos cívicos, culturales, educacionales, científicos, recreativos o asistenciales, inclusive de ayuda mutua.

En cuanto a la realización de un contrato de trabajo por un tiempo determinado, la propuesta fue descartada porque, jurídicamente, no hay cómo distinguir al empleado de una entidad del Tercer Sector de un empleado del sector empresarial, en vista del tratamiento isonómico universal adoptado por la Consolidación de las Leyes del Trabajo.

En relación con la falta de informaciones sobre el sector, la nueva Ley 9.790/99 permite el acceso gratuito de los ciudadanos a los datos catastrales y a otros documentos de las entidades; y en 1998, el Consejo de la Comunidad Solidaria creó la RITS -Red de Informaciones para el Tercer Sector ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br))- con el objetivo de ofrecer informaciones sobre el sector y el acceso democrático a la tecnología de las comunicaciones y a la gerencia del conocimiento.

Veamos cómo fueron tratados los demás problemas por la Ley 9.790/99.

## **2. La concesión de títulos y registros: el camino para acceder a las exenciones**

La Constitución brasileña es bastante favorable a la creación de organizaciones sin fines de lucro, al permitir la forma de asociación o fundación, independientemente de la autorización<sup>6</sup>. Asimismo, se formularon leyes, a partir de la década de 1930, para regular subvenciones, exenciones y la concesión de títulos y registros que se fueron sobreponiendo, tornando la legislación del sector considerablemente compleja. El llamado “reconocimiento institucional” o “calificación” se lleva a cabo mediante el suministro de registros y títulos que crean una tipología para diferenciar las asociaciones (consideradas

de utilidad pública o filantrópicas), concediendo una condición especial del Estado en relación con las exenciones, inmunidades, tasas, impuestos y realización de proyectos.

Uno de los principales problemas señalados en la consulta a los interlocutores fue la dificultad que confrontan las organizaciones de la sociedad civil para tener acceso al reconocimiento institucional. Esto se debía, fundamentalmente, al exceso de burocracia y al no reconocimiento legal de varios tipos de organizaciones.

La mayor dificultad se origina en las innumerables exigencias burocráticas para tener acceso a los títulos y a los beneficios a ellos vinculados. Quien posee las dos calificaciones -Declaración de Utilidad Pública Federal y Certificado de Fines Filantrópicos- tiene acceso a la deducción de donaciones de personas jurídicas en el Impuesto a la Renta, exención de contribución patronal a la seguridad social y la posibilidad de establecer convenios con organismos estatales y de recibir subvenciones. Sin embargo, la mayoría de las entidades del Tercer Sector no consigue satisfacer las exigencias concernientes a registros y títulos en varias instancias gubernamentales, para tener acceso a los beneficios establecidos.

A pesar de los esfuerzos recientes para controlar la emisión de estos títulos, durante décadas ellos fueron moneda de trueque político, alimentando el clientelismo y el favoritismo. La discrecionalidad en la concesión de estos títulos, así como el acceso limitado de la mayoría de las entidades a los beneficios correspondientes, tuvieron como consecuencia que se cuestionara la legitimidad y la adecuación de estos instrumentos en tanto definatorios de quién puede o no aspirar a las exenciones fiscales y quién puede tener acceso a los recursos y a las asociaciones con los gobiernos.

Al precisar el origen histórico de los procedimientos legales y burocráticos de estos títulos -que se remonta a los comienzos del siglo XX-, la situación se torna todavía más grave, dada la persistencia de un patrón paternalista y asistencialista hasta el momento actual. Ni siquiera la regulación más reciente (Constitución Federal de 1988) acompañó los cambios ocurridos con la consolidación de un sistema de protección social en el Brasil que, con todos los problemas, marcó enormes avances en relación con el reconocimiento de los derechos sociales. Los programas de naturaleza asistencial<sup>7</sup> jugaron un papel importante en la década de 1930, porque el Estado, con su política social incipiente, necesitaba de entidades caritativas y filantrópicas. Setenta años después del inicio de la regulación, con una coyuntura política y social absolutamente diferentes del contexto que la originó, las relaciones entre el Estado y las asociaciones de la sociedad civil todavía siguen siendo pautadas, en parte, por la lógica asistencialista, a pesar de los significativos avances que se lograron con la extensión de la actuación pública de las asociaciones sin fines de lucro y con el nuevo paradigma de garantía de derechos en la Constitución de 1988.

La Ley No. 91 de 1935 estableció la Declaración de Utilidad Pública, que inicialmente era sólo un título honorífico para las entidades que sirviesen “desinteresadamente a la colectividad”. Más allá de que esta Ley afirme que ningún favor legal del Estado tendría lugar como consecuencia de este título, con el paso del tiempo, otras leyes y actos administrativos pasaron a exigirlo como condición para recibir donaciones deducibles del impuesto a la renta, y donaciones en bienes de la administración pública federal directa, autarquías y fundaciones, así como prerrequisito para solicitar la exención de la cuota patronal a la seguridad social, entre otros beneficios.

Con el propósito de auxiliar a las instituciones de enseñanza y de caridad, como hospitales, guarderías, maternidades y de protección al niño, se creó en 1931 la “Caja de Subvenciones”. La Constitución de 1934 amplió el destino de estas subvenciones al incluir establecimientos de salud, educación, cultura y asistencia. Por disposición de la Ley No. 119 de 1935, se creó un consejo vinculado al Presidente de la República para analizar los procesos y emitir opinión sobre las instituciones que serían beneficiadas -lo que probablemente sería el embrión del Consejo Nacional de Servicio Social - CNSS (Sposati, 1994:60). Esta misma Ley designa la subvención como “cooperación

financiera con entidades privadas” y establece dos categorías: la ordinaria, para asistencia y cultura, y la extraordinaria, para actividades especiales y temporales.

En 1938, durante la dictadura de Getúlio Vargas, el Decreto Ley No. 525 creó el Consejo Nacional de Servicio Social - CNSS, vinculado al Ministerio de Educación, con la competencia para emitir opinión en cuanto a las subvenciones. Este Consejo fue reformulado en 1943 (Decreto Ley No. 5.697), a efectos de centralizar y fiscalizar las obras sociales públicas y privadas. Seguidamente, el Decreto No. 5.698/43 disciplinó las subvenciones y atribuyó al CNSS el mérito de conceder el *registro* en este Consejo como una de las condiciones para tener acceso a subvenciones. Posteriormente, tras una decena de otros decretos y leyes, se aumentó el abanico de entidades beneficiarias de recursos públicos, como los clubes de caza y tiro y las empresas de taxis aéreos (Sposati, 1994:63), en un claro favoritismo hacia entidades privadas en detrimento de la cosa pública, favoritismo que se extendería durante muchas décadas.

Algunos años más tarde, la Ley No. 1.493 de 1951, disciplinó la transferencia de fondos públicos a entidades privadas de “carácter asistencial o cultural” por medio de pagos de subvenciones (para ayudar a costear su funcionamiento y para obras, adquisiciones de inmuebles, instalaciones y equipamientos), y siguió exigiendo el registro en el entonces Consejo Nacional de Servicio Social. Este Consejo fue transferido en 1990 al Ministerio de Acción Social, siendo posteriormente eliminado y sustituido por el actual Consejo Nacional de Asistencia Social, vinculado al Ministerio de Previsión y Asistencia Social, responsable de la coordinación de la asistencia social en el país.

La finalidad original del *registro* de asistencia social era, por consiguiente, la definición de las subvenciones sociales. Hasta el momento actual, ambos continúan existiendo, y el registro sigue siendo una de las exigencias de la actual Ley de Directrices Presupuestarias para la concesión de subvenciones<sup>8</sup> a entidades que “presten atención directa al público en las áreas de *asistencia social, salud o educación*, y se encuentren registradas en el CNAS”. Como puede apreciarse, el vínculo entre el registro y la posibilidad de recibir subvenciones se remonta a la década de 1930, al igual que la inclusión de las áreas de salud y educación como ámbitos de esta regulación, lo que acabó por extrapolar la competencia del actual CNAS, que debería atenerse a las entidades asistenciales.

Con posterioridad a la dictadura de Vargas, fue promulgada la Constitución de 1946, garantizando exenciones de impuestos a las instituciones de asistencia social, posibilitando también que organizaciones *con fines de lucro* fuesen consideradas como filantrópicas. La Constitución de 1967, durante el régimen militar, mantuvo las exenciones y la prohibición de la aplicación de impuestos sobre patrimonio, renta o servicios a instituciones de educación o asistencia social - beneficios éstos que atraen la búsqueda del reconocimiento de filantropía y de utilidad pública. El CNSS pasó igualmente, además de arbitrar subvenciones, a regular la inmunidad y las exenciones garantizadas por la Constitución. Así, además del título de elegibilidad pública y del registro, también se exige el certificado de filantropía concedido por este Consejo.

Con la Constitución de 1988, la asistencia social es concebida como un derecho del ciudadano, con recursos del presupuesto de la seguridad social. La Constitución Federal, en su art. 195 párrafo 7, determina la exención de contribución patronal a la seguridad social de las entidades benéficas de asistencia social, que atiendan las exigencias establecidas por ley. De acuerdo con el art. 150, inciso VI, línea c, las entidades de educación y de asistencia están exentas de impuestos sobre la renta, el patrimonio o sobre los servicios.

Aun con los profundos cambios en la concepción de la asistencia, expresados en la Ley Orgánica de Asistencia Social - LOAS (Ley No. 8.742/1993), persistió la confusión en cuanto al significado de qué es una entidad de asistencia social, de beneficencia, entidad filantrópica u ONG -expresiones todas éstas utilizadas por la Constitución de 1988. La filantropía es considerada como un instrumento para conceder ventajas a algunas asociaciones que consiguen superar las barreras burocráticas para tener

acceso a títulos, registros, certificados y, finalmente, a las exenciones, exigiendo una definición más clara.

Con el proceso de reglamentación constitucional de la asistencia social, en 1993, el CNSS se eliminó, siendo sustituido por el CNAS -órgano paritario en lo que se refiere a la composición entre gobierno y sociedad civil. La LOAS establece la obligatoriedad de la inscripción municipal de la entidad de asistencia social en el Consejo Municipal de Asistencia. Así, el registro pasa a ser regulado por resoluciones federales, aunque con un incremento de la indefinición: en ocasiones se menciona la necesidad de registro, y en ocasiones la necesidad de *inscripción*.

Muchos de los establecimientos de educación y salud que poseen el Certificado de Entidad de Fines Filantrópicos no son totalmente gratuitos -lo que explicaría la exigencia, en la legislación, de aplicar anualmente un porcentaje de servicios gratuitos (20% del ingreso bruto proveniente de servicios y 60% en el caso de los convenios con el Sistema Único de Salud). La contradicción es evidente: al emitir este certificado, el Estado pasa a reconocer el carácter público de estas entidades, lo que justificaría las exenciones a que tienen derecho. Mientras tanto, algunas de ellas, principalmente las de educación y salud, son sólo en parte públicos, ya que prestan servicios tanto pagos como gratuitos.

El Certificado de Entidad de Fines Filantrópicos surgió en 1959 (Ley No. 3.577) para responder a la exigencia del proceso de exención de la contribución patronal a la previsión, y fue reglamentado por el Decreto No. 1.117 de 1962. En este Decreto se exigió la Declaración de Utilidad Pública (estadal o municipal, y federal) y que el CNSS emitiera un *certificado provisorio* de “entidad de fines filantrópicos” para las entidades *registradas*. Exigió la emisión de un certificado, pero no un nuevo proceso distinto de aquel requerido para la obtención del registro. Por lo tanto, una función inicial del certificado -que era servir de prueba ante el Instituto Nacional de Seguro Social - INSS para obtener la exención de la cuota patronal de la previsión- acabó tornándose un título más de los exigidos en el proceso. El Decreto parece haber sido, entonces, un pretexto para la diferenciación entre el registro y el Certificado de Fines Filantrópicos (Sposati, 1994:67).

Las exigencias en relación con este pasaporte final para la exención de la cuota patronal a la seguridad social son muy similares a las que rigen para la obtención del registro -lo que representa, además de la burocratización, un costo significativo.

Aun cuando haya habido cambios en la concesión del certificado, tornándolo más selectivo, existen claras y obvias distorsiones en este sistema antiguo, que todavía está vigente. La primera es la creencia de que las sucesivas barreras burocráticas dificultarían la ocurrencia de favoritismos, cuando se sabe que cuanto más se incrementan las dificultades burocráticas, surgen más riesgos de tráfico de influencias. La segunda se refiere a lo enmarañado de las leyes, decretos y disposiciones internas que se han venido formulando y reformulando, con vínculos entre las varias exigencias -que se basan más en una “tradicción” que en una referencia racional y justa para la asignación de los recursos públicos. En tercer lugar, es sorprendente que todo el esfuerzo democratizador de la LOAS no se haya concretado en la modernización y adecuación de este verdadero papeleo en que se transformó la emisión de títulos. En cuarto lugar, llama la atención el anacronismo de esta legislación, con sus exigencias vinculadas a las exenciones ante el costo/beneficio que esto representa en términos de servicios efectivamente prestados a los ciudadanos, y en relación con el costo de gerenciar y analizar procesos con innumerables documentos contables, los recursos en caso de reclamos, la actualización de los títulos vinculados, repetición de documentos administrativos en diferentes organismos públicos, etc.

Los organismos responsables por la emisión de estos títulos se convirtieron en analistas de documentos formales, en detrimento del análisis de la relevancia pública de las acciones de estas asociaciones -con una evidente discordancia entre el ideario filantrópico y asistencialista del Estado Getulista de la década de 1930 y el ideario democrático de la LOAS, que concibe la asistencia como deber del Estado en cuanto a garantizar derechos sociales.

### **3. Las innovaciones de la Ley de las OSCIP**

El sentido estratégico de la Ley 9.790/99 es el fortalecimiento de la sociedad civil para aumentar su capacidad de influir en las decisiones públicas, y dar una base de sustentación a la promoción de nuevos recursos para el proceso de desarrollo social -lo que exige, a su vez, inversión en capital social. De aquí la importancia de crear las condiciones para la expansión del Tercer Sector.

La legislación anterior a la Ley de las OSCIP, que sigue rigiendo paralelamente, se preocupa excesivamente por la presentación de documentos y registros contables para la obtención de la calificación y la realización de convenios. En este abanico jurídico antiguo, para que las organizaciones de la sociedad civil puedan tener acceso a determinados incentivos fiscales y realizar convenios con los gobiernos, es preciso que superen varias barreras burocráticas, sucesivas y acumulativas, en diferentes instancias gubernamentales, y que esperen años para obtener la aprobación de su trámite. Por otra parte, estas exigencias vienen demostrando, a lo largo de décadas, que no son en absoluto eficaces, puesto que no garantizan la formación de una base de informaciones segura para la definición de incentivos y para el establecimiento de asociaciones entre las entidades sin fines de lucro y los gobiernos, ni permiten la evaluación de resultados y el control social.

Con el propósito de enfrentar este problema, la nueva Ley No. 9.790/99 simplificó los procedimientos para el reconocimiento institucional de las entidades de la sociedad civil como OSCIP, ampliando y definiendo las áreas de actuación. Por una parte, procuró identificar las que posean fines públicos y no tengan acceso a ningún beneficio o calificación, reducir los costos operacionales y agilizar los procedimientos para el reconocimiento institucional. Por otra parte, procuró modernizar la realización de asociaciones con los gobiernos, sobre la base de criterios de eficacia y eficiencia, y de mecanismos más adecuados de responsabilización, de modo de garantizar que los recursos de origen estatal sean bien aplicados y efectivamente destinados a fines públicos.

Dada la heterogeneidad de las organizaciones que integran el Tercer Sector, una única legislación que tratase de la misma forma a entidades con características y problemáticas tan diferentes, no sería adecuada. Por este motivo, se optó por la creación de una nueva regulación para una parte del sector público no estatal, porque para reformular la maraña de leyes, decretos y resoluciones, como ya se ha visto, extensa, compleja y contradictoria, serían necesarios años de debates específicos para poder llegar a consensos sobre cómo enfrentar los diferentes problemas de las más variadas áreas, además de la tensión entre el ajuste fiscal y el mantenimiento de los beneficios y exenciones.

Así, estas leyes tendrán que convivir unas junto a las otras. Durante un plazo de cinco años, para poder experimentar, las asociaciones que tienen otros títulos se pueden calificar como OSCIP, pero tendrán que optar por el nuevo o el antiguo régimen una vez cumplido este plazo. Se espera que con el tiempo, la nueva legislación se torne tan atractiva como la anterior.

Uno de los principales consensos del proceso de interlocución se relacionó con la necesidad de imprimir cada vez mayor credibilidad<sup>9</sup> a las organizaciones de la sociedad civil, mediante una calificación, en el universo del Tercer Sector, del subconjunto de aquellas que actúan de acuerdo con los principios del ámbito público en lo que se refiere a la producción del bien común. Esto implica crear mecanismos de visibilidad, transparencia y controles públicos, legalmente establecidos, permitiendo inclusive una mejor definición en cuanto al acceso a eventuales beneficios o incentivos gubernamentales y a donaciones privadas.

Por tales razones, la calificación como OSCIP estableció criterios para diferenciar, en el universo del Tercer Sector, las organizaciones que efectivamente tienen finalidad pública, acogiendo y reconociendo legalmente las organizaciones de la sociedad civil cuya actuación se da en el espacio público no estatal, y que hasta este momento no tengan acceso a ninguna forma de regulación y al establecimiento de asociaciones.

#### **3.1. Los criterios para la calificación como OSCIP**

La calificación como OSCIP es bastante ágil. Con los otros títulos, los pedidos demoran años en concretarse, y existe una extensa documentación que debe ser actualizada, sobrecargando así la administración pública.

En este aspecto, uno de los desafíos de la nueva Ley No. 9.790/99 es el de garantizar las condiciones para la consolidación de la agilidad operacional deseada. La ley determina la rapidez en el acto de aprobación de la solicitud porque la calificación es el acto vinculado al cumplimiento de las exigencias de la ley, tornando la calificación automática. Esto representa un gran cambio en la práctica anterior del papeleo, donde los gerentes públicos tenían poder discrecional sobre las solicitudes, así como sobre las innumerables apelaciones. La nueva Ley, al garantizar criterios objetivos para la calificación y la actuación rápida de la administración pública, impide el clientelismo, disminuye los costos y asigna a las organizaciones la responsabilidad por el envío de la documentación correcta.

Para obtener la calificación de OSCIP, la organización debe presentar documentos <sup>10</sup> al Ministerio de Justicia, que aprobará o no la solicitud en un plazo de treinta días. El rechazo de la solicitud sólo podrá ocurrir cuando la entidad no se enmarca en la lista de finalidades, no obedece al régimen de funcionamiento o en el caso de que la documentación estuviese incompleta.

El principal objetivo del cambio en la calificación es la delimitación, dentro del universo del Tercer Sector, de las organizaciones que verdaderamente son sin fines de lucro y que se encuentran efectivamente orientadas hacia la producción de bienes y servicios de carácter público. El Tercer Sector incluye miríadas de entidades que no necesariamente están orientadas hacia el interés público, congregando personas que se asocian para desarrollar actividades que interesan sólo a un círculo restringido de personas. Existen también las organizaciones que, aunque declaran estar orientadas al interés público, están constituidas en realidad para defender intereses sectoriales y económicos de una categoría profesional -lo que es legítimo, pero que no por ello pueden tener acceso a la calificación, como es el caso de sindicatos, asociaciones patronales, cooperativas, asociaciones de ayuda mutua, partidos políticos, instituciones religiosas, etc.

Muchas de las organizaciones consideradas filantrópicas, que prestan servicios privados <sup>11</sup> de educación y salud, aunque están obligadas por la ley a suministrar parte de sus servicios en forma gratuita, en realidad tienen fines de lucro y no están totalmente orientadas al bien común, ya que se encuentran presididas por la lógica del mercado.

Al definir y calificar las instituciones que actúan de acuerdo con “fines públicos”, y demarcar su área de actuación, la Ley imprime mayor credibilidad a las organizaciones públicas sociales, señalizando, tanto al gobierno como a los donantes, que poseen un funcionamiento y una finalidad pública.

Debido a las dificultades que se confrontan para definir con precisión el significado de “interés público”<sup>12</sup>, indispensable para el acceso a la nueva calificación, y ante el riesgo de una definición genérica y abstracta, se establecieron dos criterios que, combinados, caracterizan y dan sentido al “carácter público” de las OSCIPs. Esto quiere decir que las entidades tienen que obedecer al mismo tiempo a los criterios de *finalidad* -no tener fines lucrativos y desempeñar determinados tipos de actividades de interés general de la sociedad- y adoptar un determinado régimen de *funcionamiento* -disponer en sus estatutos y engendrar en sus acciones preceptos de la esfera pública que tornen viables la transparencia y la responsabilización por los actos realizados (Ferrarezi y Rezende, 2000).

### **3.2. Los criterios de finalidad**

Siguiendo el criterio de finalidad, pueden clasificarse como OSCIP las personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, desde que sus objetivos sociales y sus normas estatutarias atiendan a los requisitos establecidos por la Ley.

La Ley 9.790/99 define qué entidades no pueden ser calificadas: aquellas que representan el interés privado, individual o de un grupo determinado; que tienen fines de lucro; y aquellas que están o

deberían estar sujetas a regímenes legales propios. Según el art. 2o., entre ellas se incluyen: sociedades comerciales; sindicatos, asociaciones de clase o de representación de una categoría profesional; instituciones religiosas u orientadas a la difusión de credos, cultos, prácticas y visiones devocionales y confesionales; organizaciones partidistas y similares, incluyendo sus fundaciones; entidades de ayuda mutua destinadas a proporcionar bienes o servicios a un círculo restringido de asociados o socios; planes de salud y similares; instituciones hospitalarias privadas no gratuitas y sus patrocinantes; escuelas privadas dedicadas a la enseñanza formal no gratuita y sus patrocinantes; cooperativas de cualquier tipo o género; fundaciones públicas; fundaciones o asociaciones de derecho privado creadas por organismos públicos o por fundaciones públicas.

El art. 3o. permite la calificación a las asociaciones que ejecuten directamente programas o que efectúen donaciones o presten servicios intermediarios de apoyo a las organizaciones que ejerzan las siguientes actividades: promoción de la asistencia social; promoción de la cultura, defensa y conservación del patrimonio histórico y artístico; promoción gratuita de la educación y la salud <sup>13</sup>; promoción de la seguridad alimentaria y nutricional; defensa, preservación y conservación del medio ambiente y promoción del desarrollo sustentable; promoción del voluntariado; promoción del desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza; experimentación, sin fines de lucro, de nuevos modelos socio-productivos y de sistemas alternativos de producción, comercio, empleo y crédito; promoción de derechos establecidos, construcción de nuevos derechos y asesoría jurídica gratuita de interés suplementario; promoción de la ética, de la paz, de la ciudadanía, de los derechos humanos, de la democracia y de otros valores universales; estudios e investigaciones, desarrollo de tecnologías alternativas, producción y divulgación de informaciones y conocimientos técnicos y científicos que tengan que ver con las actividades mencionadas en este artículo.

Como puede verse, las actividades enumeradas forman parte del ámbito de actuación de la mayor parte de las organizaciones del Tercer Sector, además de ofrecer una apertura a las innovaciones que puede expandirse en el futuro.

### **3.3. Los criterios para el régimen de funcionamiento**

Siguiendo el criterio de funcionamiento, las entidades tienen que disponer en sus estatutos <sup>14</sup> algunos preceptos que regulan el ámbito público, concernientes a mecanismos que posibiliten la transparencia y la responsabilización por los actos de estas entidades. Las exigencias en relación con el funcionamiento de estas entidades plantearán para muchas de ellas la necesidad de aumentar la racionalidad en la gestión y en la implementación de proyectos. Entre los requisitos de funcionamiento se incluyen los siguientes:

- Adopción de prácticas administrativas para cohibir el “conflicto de intereses” a fin de evitar la obtención de ventajas personales derivadas de la participación en procesos decisorios internos.
- Traspaso del patrimonio adquirido con recursos públicos, durante el período en que estuviese regida por la nueva ley, a otra organización calificada, en caso de pérdida de la calificación.
- Definición de un conjunto de obligaciones mínimas para los consejos fiscales, con el propósito de que, en los hechos, constituyan una primera instancia de control interno.
- Previsión de remuneración, o no, a los directores de la entidad que respondan por la gestión ejecutiva y para quienes presten servicios específicos.
- Disponibilidad de los libros contables y de actividades a los ciudadanos, obedeciendo a la directriz de dar publicidad a las acciones del sector.
- Normas para la presentación de cuentas y para la realización de auditorías externas, que son obligatorias a partir de determinados montos de ingresos y de gastos.

La Ley 9.790/99 abre, por vez primera, a las entidades sin fines de lucro la posibilidad de remunerar a sus directivos y tener acceso a una calificación institucional. Aun cuando la legislación tributaria vigente impida la remuneración <sup>15</sup> a los directivos de las entidades como condición para la



obtención de incentivos fiscales, es común la práctica de la remuneración recurriendo a subterfugios. Reconocer el derecho a la remuneración de los directivos, además de acabar con una irregularidad, favorece la profesionalización del cuadro funcional de estas entidades.

La remuneración a los directivos, en sí, no hace que una entidad pase a tener o no fines de lucro. La finalidad no lucrativa es un concepto jurídico doctrinario, que se basa en el hecho de que la organización no distribuye el resultado positivo de sus operaciones (lucro) entre sus socios. Para muchos juristas, la finalidad no lucrativa no depende de la remuneración, sino de la no distribución de las ganancias.

#### **4. Breve evaluación de la calificación como OSCIP**

El hecho de que la calificación sea, en primer lugar, responsabilidad de las organizaciones del Tercer Sector implica un cambio de postura, pues el gestor público al recibir una documentación incompleta o errada no aprueba la solicitud, y la entidad tiene que iniciar el proceso nuevamente. Este cambio choca con los patrones paternalista y clientelista existentes en las relaciones entre el Estado y la sociedad, pues exige, por una parte, que las organizaciones de la sociedad civil asuman sus deberes (entregar la documentación correcta y cumplir con las exigencias), y por otra parte, que el organismo público responsable de la calificación haga una buena gestión de la Ley.

La nueva Ley, teniendo como presupuesto que todos son honestos hasta que se demuestre lo contrario, invierte la lógica del control burocrático apriorístico por medio de la documentación, apuntando a los derechos y deberes de las organizaciones de la sociedad civil. Esto exigió una serie de debates para llegar a entendimientos sobre las nuevas posturas en relación con las exigencias legales, porque el gestor público no puede evaluar subjetivamente si la entidad puede o no ser calificada, sino solamente verificar si ella cumple con las exigencias legales.

Aquí se plantean dos desafíos correspondientes al cambio por parte del Estado: el *gerencial* -para generar nuevas prácticas que tengan como criterio atender al ciudadano con eficacia y eficiencia, limitando el poder burocrático discrecional; y el *institucional* -para impulsar nuevas relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, amparadas en una regulación flexible. A las organizaciones de la sociedad civil también se les exige cambios gerenciales y cambios en la cultura organizacional y en las prácticas paternalistas prevalecientes.

Una de las mayores innovaciones de la Ley es la ampliación del acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la calificación institucional. Uno de sus objetivos es, precisamente, ampliar ese acceso para millares de organizaciones que no tienen acceso a ninguna calificación y cuyas acciones sociales no son reconocidas legalmente<sup>16</sup>. Por consiguiente, se espera ampliar el número de organizaciones que establecen asociaciones con el Estado y dar mayor visibilidad a los donadores y asociados privados -ya que están clasificadas como organizaciones que actúan de acuerdo con los principios de la esfera pública no estatal.

De las aproximadamente 250 mil organizaciones de la sociedad civil que se estima que existen en el Brasil, sólo ocho mil poseen la Declaración de Utilidad Pública Federal -que da acceso a donaciones deducibles del Impuesto a la Renta- y 6.614 poseen la Declaración de Entidad Filantrópica, que permite la exención de la cuota patronal a la seguridad social. Se trata, por lo tanto, sólo de un porcentaje ínfimo el que consigue traspasar las barreras burocráticas y tener acceso a un título que las torna aptas para recibir recursos por la vía de convenios e incentivos fiscales.

Hasta el momento actual, cerca de 500 organizaciones sin fines de lucro solicitaron la calificación de OSCIP, lo que es una cantidad significativa para una Ley todavía desconocida, pero sólo 120 cumplieron con los requisitos exigidos. Entre las razones que explican un número tan elevado de rechazo de las solicitudes, cabe señalar las siguientes: la mayor parte de las negativas de aprobación se refieren a la entrega incompleta de documentos, principalmente en relación con las exigencias del

estatuto de la entidad. Aquí tenemos un cambio fundamental en relación con las prácticas tutelares anteriores, porque la entidad es la responsable de la entrega de una documentación correcta, ya que la calificación es automática desde el momento en que se cumplen los preceptos legales. Esto garantiza una actuación rápida de la administración pública e impide el clientelismo, pero exige, como contrapartida, la asunción de responsabilidad de las entidades por la presentación de la documentación correcta, con la debida incorporación de todas las exigencias que marca la Ley.

Una nueva ley no tiene la capacidad de crear una nueva realidad, pero permite generar nuevas soluciones que, a su vez, impulsan nuevas prácticas y comportamientos. Las reformas, en general, encuentran resistencias de todo tipo, y en particular, tratándose de una nueva regulación de la relación entre el Estado y el Tercer Sector, se presentan problemas políticos, además de los problemas gerenciales y culturales.

Por consiguiente, es preciso que las organizaciones entiendan su responsabilidad en el proceso, y por otra parte, también es preciso que los organismos públicos incorporen las innovaciones de la Ley, sin hacer más rígidos los procedimientos.

#### **4.1. Una nueva ley no crea una nueva realidad**

La Ley No. 9.790/99 introdujo una serie de cambios que todavía no han sido asimilados por la cultura organizacional de las entidades y de los gobiernos.

La calificación como OSCIP señala a donantes y asociados públicos y privados que la organización actúa de acuerdo con los principios de la *esfera pública no estatal*. Esta información puede llegar a representar una gran diferencia en el futuro, habida cuenta de la escasez de inversiones y la competencia por recursos, así como las exigencias de gestión eficiente, transparente y de servicios con calidad para atender a los ciudadanos.

Un argumento crítico en relación con la nueva Ley es que la calificación tiene muchas exigencias y pocos beneficios. De hecho, los incentivos solicitados por las organizaciones de la sociedad civil, si se comparan con el sistema anterior, todavía son pocos, con excepción de la exención del Impuesto a la Renta, cuando la organización no remunera a sus dirigentes, y de la posibilidad de recibir recursos por medio de los Términos de Cooperación (*Termino de Parceria*).

Durante el proceso de elaboración de la Ley, el contexto de severo ajuste fiscal no dio lugar a las condiciones mínimas para la negociación de incentivos fiscales específicos para las OSCIPs. Lo que la mayoría de las organizaciones quiere es, por lo menos, tener los mismos beneficios que ofrecen los otros títulos. De aquí la reivindicación para la extensión del beneficio que poseen las entidades filantrópicas -exención de la cuota patronal a la seguridad social. La legitimidad de esta propuesta es discutible por la falta de equidad en el sistema contributivo, ya que el trabajador paga su parte y el empleador está exento de la contribución con la previsión social.

Las entidades que detentan la Declaración de Entidad Filantrópica tienen un tratamiento privilegiado, puesto que están liberadas del pago de la contribución patronal incidente sobre la planilla salarial, cuya alícuota es de 20%. La única exigencia es la de utilizar un 20% de los ingresos para la atención gratuita a la población pobre -lo que no siempre ocurre. En 1999, el INSS perdió ingresos de R\$ 1,5 millardos con la exención de la cuota patronal. Las entidades de educación y asistencia social también están exentas del pago de todos los impuestos y contribuciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, desde el momento en que poseen los títulos de la antigua legislación.

La transferencia de este sistema tradicional de exenciones e inmunidades para las OSCIPs no está en la agenda de reforma del marco legal, porque es socialmente injusto. Las organizaciones de la sociedad civil que poseen el título que permite esta exención miran con desconfianza la Ley 9.790. La critican porque no establece esta exención, pero también muestran cierto recelo ante la posibilidad de perder estas ventajas en un futuro cercano. Lo que se requiere es la construcción de un nuevo modelo de financiamiento para el Tercer Sector.

Al proceso de reforma del marco legal le espera un largo trayecto, que debe ser recorrido para valorizar y legitimar las acciones de la esfera pública no estatal. Además de esto, en los procesos de innovación, la eficacia de la norma depende de su aceptación e internalización por parte de la sociedad.

## **5. El traspaso de recursos para proyectos**

La legislación anterior, en lo que atañe a la transferencia de recursos públicos para la realización de proyectos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, adopta los convenios como principal forma de operacionalización<sup>17</sup>, exigiéndose, las más de las veces, el registro en el Consejo Nacional de Asistencia Social. Los convenios con la Unión son regidos por la extensa y compleja Instrucción Normativa No. 1, de 1997, de la Secretaría del Tesoro Nacional. En los estados y municipios las exigencias son similares.

La indefinición en cuanto a un estatuto propio para las organizaciones sin fines de lucro con fines públicos, y la inexistencia de un marco que abarque legal y administrativamente su pluralidad y complejidad, acarrearán una serie de problemas para la cooperación con el sector público. Entre estos problemas, el principal es el que se refiere a la obligatoriedad de las entidades de obedecer las reglas dictadas por la administración pública para firmar convenios, despojándolas de su inherente característica de flexibilidad. No se reconoce la naturaleza y la especificidad de la esfera pública no estatal, siendo inadecuados los mecanismos de control y de fiscalización, puesto que en lugar de evaluar la efectividad y la eficiencia de las acciones finales, se recurre al control por medio de la destinación del presupuesto y de la entrega formal de una extensa documentación.

Solamente pueden tener acceso a la celebración de convenios aquellas organizaciones que consiguen obtener el registro de entidad de asistencia social, emitido por el Consejo Nacional de Asistencia Social - CNAS. No toda entidad que tiene ese registro es de asistencia social, pero como este documento se había tornado obligatorio para la obtención de otros títulos y convenios, se llegó a la situación en que los más diversos tipos de entidades tienen que someterse a la lógica asistencial.

Es posible señalar otros problemas, tales como la rigidez del plan de aplicación de recursos, ausencia de procesos selectivos de los proyectos, e imposibilidad de pagar costos y de remunerar a los funcionarios con recursos del convenio.

Dado que la actual Ley de Licitaciones y Contratos (Ley 8.666/93), que rige las relaciones del Estado con el sector privado, y la regulación para la celebración de convenios (Instrucción Normativa No. 1/1997) no son consideradas como instrumentos totalmente adecuados a las especificidades de las entidades sin fines de lucro, fue preciso crear una nueva forma legal que reglamentase este tipo de asociaciones. Según los interlocutores consultados, este nuevo instrumento debería establecer criterios de evaluación tanto para la selección de proyectos como para las acciones implementadas, lo que llevaría a impulsar el mejoramiento de la capacidad de gestión, mayor profesionalización de los cuadros de las entidades y mayor eficiencia en las acciones sociales.

Por consiguiente, se buscó un nuevo instrumento que tradujese la relación de asociación entre instituciones con fines públicos (Estado y OSCIP), pero con diferentes formas de propiedad (pública estatal y pública social) y de diferente naturaleza jurídica (derecho público y derecho privado).

Así, la Ley 9.790/99 creó los **Términos de Cooperación** (*Termino de Parceria*), nuevo instrumento jurídico de fomento y gestión de las relaciones de asociación entre las OSCIPs y el Estado, con el objetivo de imprimir mayor agilidad gerencial a los proyectos y realizar el control por los resultados.

### **5.1. El Termino de Parceria**

Los Términos de Cooperación son una de las principales innovaciones de la Ley de las OSCIPs, regida por el nuevo paradigma de gestión pública en el que existe una correlación entre mayor autonomía del gerente público y eficiencia. El *Termino de Parceria* consolida un acuerdo de cooperación

para la realización de proyectos, disponiendo de procedimientos más simples que aquellos utilizados en un convenio.

En lo que se refiere al proyecto a ser implementado, gobierno y OSCIP negocian un programa de trabajo que incluye, entre otros aspectos, objetivos, metas, resultados, indicadores de evaluación y mecanismos de desembolso. El seguimiento y la fiscalización de la ejecución del Término de Cooperación constituyen obligaciones del órgano estatal asociado, además del Consejo de Política Pública<sup>18</sup> del área a la que se encuentra vinculado.

Las principales diferencias en cuanto al uso de recursos entre las legislaciones son las que se señalan a continuación:

<b>Acceso a recursos públicos para la realización de proyectos</b>	
<b>Ley 9.790/99</b>	<b>Legislación anterior y vigente</b>
La reglamentación para la realización del Término de Cooperación es suministrada por la propia Ley y su correspondiente Decreto.	Existen innumerables leyes y normas que deben ser observadas.
La forma de aplicación de los recursos es más flexible en comparación con los convenios.	Existe una marcada rigidez en la forma del gasto. Por ejemplo, como resultado de la eficiencia de su gestión, la entidad debe devolver el recurso, no pudiendo utilizarlo en otra área.
La Ley incentiva la escogencia de entidades asociadas por medio de concursos de proyectos.	No está prevista esta posibilidad.

<b>Evaluación y responsabilización por el uso de los recursos públicos</b>	
<b>Ley 9.790/99</b>	<b>Legislación anterior y vigente</b>
El control se centra en el logro de los resultados previstos.	El control se centra en la forma de utilización de los recursos.
El uso indebido de los recursos es sancionado con penas severas: además de la devolución y la multa, se prevé la inhabilitación y la confiscación de los bienes de los responsables.	Los mecanismos de responsabilización por el uso indebido de los recursos son básicamente la devolución y la multa.
Una Comisión de Evaluación -compuesta por representantes del órgano estatal asociado, del Consejo de Política Pública y de la OSCIP- evalúa el Término de Cooperación y verifica el desempeño global del proyecto en relación con los beneficios logrados para la población destinataria.	No está prevista una comisión para evaluar los resultados alcanzados. Por otra parte, no existe una práctica sistemática de evaluación.
Por encima de los R\$ 600.000, la OSCIP debe contratar una auditoría independiente para evaluar el Término de Cooperación.	No está prevista.

<b>Control social y transparencia</b>	
<b>Ley 9.790/99</b>	<b>Legislación anterior y vigente</b>
Está prohibida la participación de OSCIPs en campañas de interés político-partidista o electoral, <i>independientemente</i> del origen de los recursos (públicos o propios).	Esta prohibición se refiere sólo al caso de los recursos públicos, siendo permitida la participación cuando los recursos son de otro origen.
Los Consejos de Políticas Públicas son consultados antes de la celebración del Término de Cooperación, y participan en la Comisión de Evaluación de los	No está prevista esta actuación.

resultados obtenidos.	
Cualquier ciudadano puede solicitar, judicial o administrativamente, la pérdida de la calificación de OSCIP, desde el momento en que se base en evidencias de error o de fraude.	No está previsto.
Se exige la adopción de prácticas gerenciales que inhiban el favoritismo personal en procesos decisorios.	La legislación omite este aspecto.
La OSCIP debe designar un Consejo Fiscal como primera instancia de control interno.	No se estipulan estas atribuciones.
La OSCIP debe dar acceso a cualquier ciudadano a sus informes de actividades y a sus relaciones financieras.	No existe esta obligatoriedad.
Existe libre acceso a las informaciones referentes a las OSCIPs en el ámbito del Ministerio de Justicia.	No está previsto.

En relación con el *Termino de Parceria* se plantea otro desafío por parte del Estado: el cambio cultural, que consiste en llevar a cabo la transición desde las prácticas tradicionales y obstaculizadoras hacia una *administración gerencial*, cuyo énfasis está en el control por resultados y el control social.

Los gerentes públicos tienen dudas en cuanto al funcionamiento de la nueva modalidad jurídica creada para concretar el traspaso de recursos para los proyectos. Aquí son varios los aspectos que deben destacarse. El primero de ellos es el que se refiere a la práctica tradicional de transferencia de recursos por la administración pública. La idea-fuerza que presidió la elaboración de los Términos de Cooperación fue el control con base en los resultados de las acciones, midiendo su eficiencia y su eficacia; al contrario del convenio, cuyo control es apriorístico, de las actividades-medio y del destino que se les vaya a dar a los recursos.

A pesar de que la nueva Ley permite una relativa flexibilidad en el control de los medios -compensada por los mecanismos de evaluación, control social y por sanciones rigurosas en el caso de uso indebido de los recursos-, la burocracia tiende a atribuir a los Términos de Cooperación las mismas exigencias del convenio y tiende a crear, a lo largo del tiempo, nuevas regulaciones originalmente no previstas.

Se trata de una cultura burocrática obstaculizadora y de un aparato administrativo y legal que limita la libertad del gerente público, aun cuando la Ley (OSCIP) apunta a la flexibilización del control meramente burocrático.

En el proyecto de Ley original, la selección de las organizaciones para la concertación del Término de Cooperación tenía que ser por medio de concursos de proyectos. No se pudo llegar a un consenso en esta cuestión, y el concurso de proyecto terminó siendo sólo una posibilidad. La justificación de los gerentes públicos y de los juristas para esta negativa fue que, en el caso de que fuese obligatoria la realización de concursos, tendría que ser utilizada necesariamente la Ley de Licitaciones (8.666/93) -lo que inviabilizaría toda la estrategia de ser un instrumento flexible y adaptado a las especificidades de esta relación. En este caso, aun cuando existen los controles *a posteriori* por resultados, y severas sanciones en el caso de uso indebido de los recursos, garantizándose así una mayor eficiencia, se corre el riesgo de que tengan lugar prácticas clientelistas si el control social no fuese efectivo.

A este respecto, Bresser Pereira (1998:155) propone una interesante discusión al relacionar el *trade-off* entre mayor autonomía del gerente y riesgo de clientelismo. Para este autor, este riesgo sería compensado por las formas de control democrático, además de los mecanismos de controles burocráticos externos e internos. En la medida en que el administrador recibe autonomía gerencial, que pasa a ser controlado por resultados, se torna mucho más difícil para que sus superiores, burócratas o políticos, justifiquen políticas clientelistas. La administración gerencial presupone así la existencia de un régimen democrático razonablemente establecido.

La propuesta del Término de Cooperación consiste en insertar la gestión social en un nuevo marco de referencia de gestión pública. De aquí la combinación entre la autonomía decisoria del gerente, en relación con la flexibilización de leyes o reglamentos excesivos, y el control social.

Esta nueva Ley para el Tercer Sector representa sólo un primer paso en dirección al cambio del andamiaje jurídico de las relaciones Estado - Tercer Sector. Los obstáculos en el uso de los recursos son un problema de la burocracia estatal y por más que se quiera implementar un instrumento jurídico con mayor capacidad gerencial, siempre se tranca por causa de impedimentos legales y normas administrativas, de controles meramente burocráticos, o de restricciones parlamentarias, dando poco margen para la realización de acciones creativas. Por lo tanto, las pequeñas conquistas, la flexibilidad que presentan los Términos de Cooperación, aun en el marco extremadamente restrictivo de la administración pública, representan grandes avances. Sin embargo, ello no significa que la reforma esté acabada; por el contrario, para que se haga perenne, será preciso un continuo esfuerzo para actualizar y perfeccionar los instrumentos de gestión para la cooperación.

## **6. Las OSCIPs y el contexto de la reforma del Estado y de las políticas sociales**

El debate sobre la reforma del Estado en la década de 1980 tuvo como eje la democratización de los procesos decisorios, la equidad de los resultados de las políticas públicas, la descentralización y participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas. El gran problema era superar el patrón de intervención del Estado en el área social prevaleciente en el Brasil, caracterizado por: centralización decisoria y financiera del gobierno federal; segmentación de la atención y exclusión de los pobres del acceso a los servicios; penetración de intereses privados en la estructura estatal; clientelismo; gerencia verticalizada de decisiones y burocratización de procedimientos; exclusión de la sociedad civil de los procesos decisorios; impermeabilidad de las políticas y de las agencias a los ciudadanos; ausencia de control social y de evaluación (Draibe apud Farah, 2000:68).

En una instancia posterior, la crisis del Estado, que ya revestía un claro perfil, agudizada por la crisis económica mundial, puso en evidencia la crisis fiscal e impulsó fuertemente los conceptos de administración pública, exigiendo diversas reestructuraciones, principalmente en lo referente al gasto, e invocando la necesidad de un aumento de eficiencia y eficacia gubernamental, la atención a nuevas demandas, así como a la calidad de los servicios. Las dimensiones de la crisis pasaban por la declinación de los instrumentos tradicionales de superación de la crisis económica, en particular los de cuño keynesiano, de la burocratización weberiana, y por la nueva dinámica mundial dictada por el Consenso de Washington con la globalización financiera. Era preciso un Estado más flexible, capaz de adaptarse a los cambios externos.

La agenda de reforma incorpora, en este momento, algunas propuestas tanto de la vertiente neoliberal (como la selectividad de la acción estatal), como de la vertiente progresista que mantiene la centralidad de la acción del Estado en el área social, aunque en forma diferente, tratando de adecuarla al nuevo contexto (Farah, 2000).

La forma y los mecanismos a través de los cuales se procesa el ejercicio de los derechos sociales, ampliados por la Constitución de 1988, pasan a constituir el gran desafío en el contexto de la reforma del Estado, en razón de los innumerables aspectos cuestionables del modelo anterior, tales como el gigantismo, el burocratismo, la autonomización y la ausencia de control. Simultáneamente, aumenta significativamente la participación social, los discursos liberales privatizantes ganan espacio y se amplían las posibilidades de incorporación de organizaciones de la sociedad en la propia operación de los servicios sociales, apuntando hacia modalidades diferentes de organización y de equilibrio entre el Estado, el sector privado con fines de lucro y el sector privado sin fines de lucro en la producción y distribución de bienes y servicios sociales (Draibe apud Farah, 2000:69).

Así, los desafíos planteados para la superación de los problemas sociales no sólo se circunscriben a la actuación del poder estatal, toda vez que la complejidad del mundo contemporáneo coloca en escena nuevos actores y nuevas exigencias sociales que van más allá de las posibilidades de atención del Estado.

Específicamente para el área social, en la década de los años 1990, las propuestas de reforma enfatizarían, además de la descentralización, la necesidad de establecer prioridades de acción, la búsqueda de nuevas formas de articulación con la sociedad civil y la introducción de nuevas formas de gestión en las organizaciones estatales. En relación con estas formas de gestión, el énfasis recae en la búsqueda de mayor agilidad operacional, eficiencia y eficacia, a fin de superar la rigidez de la burocratización de los procedimientos, y las desviaciones derivadas de la ausencia de rendición de cuentas y de control social sobre las acciones del Estado. A los objetivos de la democratización de los procesos decisorios y del acceso a los servicios públicos, se agregan los de la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la acción estatal (Farah, 2000: 69).

Así, en esta agenda, la identificación de formas alternativas de suministro no significa eliminar o reducir el papel del Estado <sup>19</sup>, sino la inclusión de formas complementarias de suministro y la reforma de la acción del Estado. Estas formas ganan espacios, intentando oponerse a la centralización, la burocratización y la apropiación del aparato estatal por intereses privados y corporativos, al distanciamiento de las necesidades de la comunidad, a la mala calidad de los servicios y a la exclusión de los sectores de renta más baja por parte del Estado.

Hasta una fecha reciente, el Estado planeaba integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, e implementaba las decisiones de manera centralizada. Esta postura marginó, durante mucho tiempo, a la sociedad civil en sus múltiples expresiones y formas de actuación. Tanto la reforma del Estado como la actuación de las entidades del Tercer Sector ponen en tela de juicio el monopolio del Estado en la defensa del interés público <sup>20</sup>. El Estado es uno de varios actores, que aporta recursos e implementa políticas sociales.

La reformulación del marco legal del Tercer Sector emprendida en el Brasil se ubica en el contexto de la agenda de reforma del Estado y de las políticas sociales. No se trata de sustituir la acción del Estado, ni tampoco de debilitarlo. Tampoco se trata de restringir el poder político y sus mecanismos de representación con la mediación de las organizaciones de la sociedad civil.

Lo que se propone es reconocer que existe una esfera pública y que ella puede ser potencializada si se puede contar con una colaboración en red, y si el Estado articula los diferentes actores para enfrentar problemas concretos <sup>21</sup>. Esto supone voluntad política y visión estratégica de ambas partes.

La desconfianza que marcó históricamente las relaciones entre Estado y sociedad se extiende hasta el momento actual, con conflictos que dificultan la colaboración a gran escala. Por otra parte, las experiencias innovadoras de asociaciones <sup>22</sup> público-privadas han demostrado que esta colaboración - en que la alianza permite superar los puntos débiles de cada una de las partes- incrementa la eficacia y la eficiencia de las acciones en el campo social. La potencialización tiene lugar porque el Estado puede aprovechar la flexibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, la agilidad, el compromiso y la aproximación a la comunidad para la resolución de problemas sociales locales. Y las organizaciones de la sociedad civil pueden obtener mayor efectividad en sus acciones con los recursos, el apoyo y la regulación del Estado, para garantizar que las directrices de las políticas sociales se cumplan, así como los criterios de equidad, de universalización y de calidad.

A pesar de que todavía no se haya concretado una actuación sistemática, es posible concluir que algunos de los temas y directrices de la reforma del Estado, particularmente las propuestas de la agenda de reforma en el área social, se incorporaron en el diseño de la nueva legislación que rige las relaciones entre el Estado y el Tercer Sector. En este análisis se destaca el reconocimiento de un espacio público no estatal; la agilidad operacional en la obtención de la calificación; la desburocratización de la regulación de las relaciones de cooperación entre gobiernos y OSCIPs con base en criterios de eficacia

y eficiencia, y mecanismos más adecuados de responsabilización por el uso de los recursos estatales, a fin de superar las desviaciones derivadas de la ausencia de rendición de cuentas y de control social.

En este sentido, la nueva Ley de las OSCIPs recoge muchas de las propuestas de la agenda de reforma del área social, que enfatiza, además de la descentralización, la búsqueda de nuevas formas de articulación con la sociedad civil y la introducción de nuevas formas de gestión.

A la reforma del marco legal del Tercer Sector se agregan todavía otros elementos conflictivos, como por ejemplo, el que tiene que ver con la actuación del Tercer Sector como complementaria, suplementaria o sustitutiva de la actuación del Estado. Esta idea se deriva de la creencia de que la reformulación de las leyes concernientes al Tercer Sector forma parte de la orquestación dirigida a viabilizar el Estado mínimo y la tercerización de sus acciones, que, como se sabe, no tuvo lugar. Ahora bien, todo el debate sobre la reconstrucción del Estado pasa por el fortalecimiento de sus acciones, y precisamente por eso, involucra también la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil. Como dice Franco: “La Ley de las OSCIPs parte de la idea de que lo público no es monopolio del Estado. De que existen políticas públicas y acciones públicas que no deben ser realizadas por el Estado, no porque el Estado sea apartado del compromiso o porque renuncie a cumplir con su papel constitucional, ni porque el Estado esté tercerizando sus responsabilidades, es decir, no por razones directas o indirectas del Estado, sino por “razones de Sociedad”, estrictamente. Detrás de la nueva ley del Tercer Sector existe la convicción de que el abordaje de lo público por parte de la sociedad civil detecta problemas, identifica oportunidades y ventajas para la colaboración, descubre potencialidades y soluciones innovadoras en lugares donde el abordaje del Estado no puede ni debe tener lugar. La acción pública de la Sociedad Civil es capaz de movilizar recursos, sinergizar iniciativas, promover asociaciones en pro del desarrollo humano y social sustentable, de una forma en que el Estado jamás podría hacerlo” (ver prefacio de Ferrarezi y Rezende, 2000:13).

No es posible profundizar sobre estos conflictos en este texto, pero es posible señalar un tema que en el futuro contribuirá con esta reflexión. Se trata de la idea de virtud privada y vicio público (Ribeiro, 2000:154). Se invierte un dispositivo del pensamiento occidental, mediante el cual se engendrará el bien común a partir de los vicios privados: en nuestro país parece ser la vía privada la portadora de una firme cualidad ética, al contrario de la vía pública, de la que se cuestiona la moral y donde se concibe a los gobernantes como portadores de defectos. Se renuncia a la cosa colectiva en favor de las virtudes individuales. Este aspecto antropológico y político apunta al difícil diálogo entre el interés público producido por las organizaciones de la sociedad civil, y el interés público producido por el Estado. La dicotomía del debate dificulta la articulación entre los actores, que tienen idénticas finalidades, pero de distinto origen.

Así, la nueva Ley de las OSCIPs -considerada por muchos como uno de los principales avances en la legislación del Tercer Sector- todavía necesita ser comprendida y asimilada tanto por el Estado como por la sociedad civil. Se trata de la eficacia de la norma, de una propuesta de indiscutible calidad técnica y un adelanto en la concepción del interés público<sup>23</sup> y de la esfera pública no estatal. Pero que, al mismo tiempo, cuestiona los valores políticos y los patrones culturales profundamente arraigados de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

### **Consideraciones finales**

De por sí, la elaboración de la Ley de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público revela que la tradicional dicotomía Estado/sociedad civil está adoptando nuevos perfiles. Las OSCIPs no son instrumentos para la extensión de la acción del Estado, ni simplemente entidades suplementarias de la misma. Por el contrario, son entidades autónomas respecto al Estado, con formulación e implementación de políticas propias, siendo facultativo para ellas el hecho de asociarse o no al sector estatal. Las formas alternativas de implementación de servicios y políticas no significan la eliminación o la reducción del papel del Estado. Por el contrario, las formas complementarias de implementación



contribuyen con la reforma del Estado en la medida en que otros actores, con lógicas diferentes, entran en la escena pública.

Más allá del hecho de que exista un campo significativo de actuación social para el sector privado sin fines de lucro, el Estado sigue siendo imprescindible para garantizar criterios de equidad y de justicia social. Por su parte, todavía es el Estado el que dispone de los mecanismos más fuertemente estructurados para formular y coordinar acciones capaces de catalizar acciones en torno de propuestas más abarcativas, que no pierdan de vista la universalización de las políticas, en combinación con la garantía de equidad. Pero en este nuevo contexto, el Estado debe actuar predominantemente en forma estratégica, orientando el desarrollo por medio de la definición de las directrices de las políticas públicas y de las prioridades sociales, siéndole exigidas otras habilidades políticas y gerenciales<sup>24</sup> tales como la coordinación de las entidades asociadas y la evaluación de los resultados de los proyectos.

El sentido de la esfera pública es un proceso en construcción en el que los actores están redefiniendo sus papeles. En este entendido, la polarización y la simplificación del debate no permiten avanzar en las reformas, pues el Estado no siempre es la expresión del interés público, como lo demuestra la intermediación de intereses sectoriales privados en los centros de decisión política. Por otra parte, las organizaciones del Tercer Sector tampoco pueden apropiarse privadamente de recursos públicos y generar acciones clientelistas. Por esta razón, en la elaboración de la Ley 9.790/99 se hizo todo el esfuerzo por diferenciar las entidades de carácter público dentro del universo de las entidades sin fines de lucro, y por crear mecanismos de responsabilización. Esta delimitación permitirá otorgar una mayor visibilidad a la sociedad, a los donantes privados y al Estado, sobre las entidades que componen la esfera pública social no estatal.

La reforma del Estado apuesta a la modernización de la administración pública con nuevas formas de gerencia de la cosa pública. Pero el clientelismo, el patrimonialismo y el corporativismo todavía están presentes en las políticas públicas, lo que exige la ampliación de los espacios para la discusión y la definición del interés público, para que la propia sociedad civil contribuya con el fortalecimiento de la capacidad de gobierno del Estado y la publicización de sus acciones, así como también de la propia acción social -llevada a cabo por las organizaciones de la sociedad civil-, tornándolas permeables a las demandas y al ejercicio de los derechos sociales (Santos, 1998).

La producción de bienes públicos por las organizaciones de la sociedad civil trae consigo nuevos desafíos al Estado en materia de regulación. Desde el punto de vista gerencial, se plantea la gestión de las sociedades público-privadas, centrando la atención más en la evaluación de los resultados de proyectos que en el control ex-ante, llevando a cabo la transición desde las prácticas obstaculizadoras tradicionales hacia la administración gerencial. Desde el punto de vista institucional, se plantea la continuidad en la revisión del aparato legal y administrativo que bloquea el control por resultados, que dificulta la ampliación de incentivos fiscales, y que de hecho necesita, y genera contradicciones entre leyes y procedimientos entre los dos sistemas legales. Asimismo, es necesario el establecimiento de relaciones adaptadas a la cooperación, así como la promoción de la capacidad de negociación entre actores y de articulación de la red de instituciones estatales y de la sociedad civil. Para el Tercer Sector, se plantea el desafío de mejorar la capacidad de gestión y de seguimiento, con transparencia de las acciones. No se trata, por lo tanto, sólo de reformar el Estado, sino también de reformar las organizaciones de la sociedad civil que ocupan el espacio público.

## Notas

<sup>1</sup> Los objetivos del Consejo de la Comunidad Solidaria son: diseñar e implantar programas innovadores de desarrollo social, basados en la asociación Estado/Sociedad, y dirigidos hacia grupos poblacionales vulnerables y excluidos (programas Universidad Solidaria, Capacitación Solidaria y Alfabetización Solidaria); desarrollar iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil (Programa Voluntarios, Red de Informaciones para el Tercer Sector y Reforma del Marco Legal del Tercer Sector y del Microcrédito);

promover la interlocución política sobre temas concernientes a una estrategia de desarrollo social para el país, con miras a identificar e impulsar la realización de prioridades y medidas que materialicen su consecución, y apoyar iniciativas de desarrollo local integrado y sustentable.

<sup>2</sup> El proceso de Interlocución Política está dedicado a la promoción del diálogo entre gobierno y sociedad civil sobre los temas sociales estratégicos, con definición de prioridades e instrumentos de acción social para el enfrentamiento de la pobreza y de la exclusión social. El objetivo es propiciar la convergencia de los esfuerzos y de las acciones de estos actores, con base en las prioridades definidas para la promoción del desarrollo social. Esto se lleva a cabo por medio de consultas y de la construcción de consensos y de propuestas. Por parte del gobierno, participan los Ministros de Estado y gerentes públicos. Por parte de la Sociedad, participan ONGs, entidades de clase, sindicatos, movimientos sociales, especialistas y empresariado, así como los Consejeros de la Comunidad Solidaria.

<sup>3</sup> Con las respuesta a la consulta efectuada, se elaboró una lista de problemas y propuestas que fue remitida posteriormente a todos los participantes. A partir de esta lista, fue posible identificar los consensos relativos a los principales problemas y a las propuestas para la solución de los mismos, que se recogieron en un Documento Básico, nuevamente remitido a los interlocutores para que le agregasen otras enmiendas, dando origen a una segunda versión de este Documento.

<sup>4</sup> Ver la totalidad de los consensos en el “*Marco Legal do Terceiro Setor*”, *Cadernos Comunidade Solidária*, vol. 5, IPEA, Brasília, 1998.

<sup>5</sup> Los debates políticos tuvieron como objeto, entre otros, cuestiones relacionadas con el mantenimiento de intereses corporativos vinculados a las instituciones filantrópicas, principalmente en lo que tiene que ver con las exenciones a que éstas tienen derecho. A pesar de que la antigua legislación que rige el sector no fue modificada, muchos temían que se dispusiese la terminación de dichos incentivos, en tanto que otros hubiesen querido la extensión de los mismos a todas las organizaciones.

<sup>6</sup> La entidad tiene sólo que realizar la inscripción de sus actas constitutivas en un registro civil, de acuerdo con el Código Civil.

<sup>7</sup> La práctica del asistencialismo implica una postura paternalista y tutelar, distribuyendo favores y no reconociendo derechos. Una política de asistencia social es aquella que otorga a quien los necesita, beneficios y servicios para el acceso a la renta mínima, y atención a sus necesidades humanas básicas, como un derecho de la ciudadanía.

<sup>8</sup> Durante la actividad de la *Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento*, que investigaba el “escándalo de las irregularidades presupuestarias” en el gobierno de Collor, el entonces vigente CNSS descubrió subvenciones fraudulentas aprobadas por parlamentarios. Muchas fundaciones creadas por parlamentarios fueron utilizadas como forma de obtener subsidios para la subvención de sus propias actividades. Esto generó un impacto negativo en la opinión pública sobre las entidades sin fines de lucro durante los años subsiguientes. La asociación que se estableció entre filantropía y uso indebido de recursos públicos acabó exigiendo una movilización para distinguir la filantropía de la deshonestidad. El sociólogo Herbert de Souza, Betinho, acuñó la famosa expresión “pillantropía” para designar a las entidades deshonestas.

<sup>9</sup> La experiencia anterior, con el escándalo del presupuesto en el gobierno de Collor, contribuyó mucho con la conformación de una imagen negativa de las entidades sin fines de lucro. Salieron a luz varios fraudes, entre ellos el de la utilización de estas entidades para la evasión de impuestos y el vínculo entre muchas fundaciones creadas por diputados que desviaban recursos del presupuesto en beneficio propio. En la actualidad, sin embargo, se estima que esta imagen se está diluyendo, en la medida en que se avanza en la comprensión de las diferencias existentes entre las propias organizaciones del Tercer Sector y sobre los beneficios sociales que ellas promueven.

<sup>10</sup> Estatuto consignado en Registro; acta de elección de su directiva actual; balance patrimonial y demostración del resultado del ejercicio; declaración de exención del impuesto a la renta; inscripción en el Catastro General de Contribuyentes.

<sup>11</sup> La legislación anterior trata de forma idéntica a las entidades que no prestan exclusivamente servicios gratuitos y aquellas destinadas exclusivamente a fines públicos.

<sup>12</sup> Con respeto a la discusión sobre fin público, ver: Franco (1998) y Cunill Grau (1997)

<sup>13</sup> Para las áreas de salud y educación, la Ley determina la forma complementaria de participación de estas organizaciones.

<sup>14</sup> La asociación debe expresar en el estatuto todas las determinaciones del art. 4o. de la Ley 9.790/99.

<sup>15</sup> Antes de la Ley 9.790/99, la legislación brasileña definía la finalidad no lucrativa a efectos de ciertas leyes específicamente tributarias. La finalidad no lucrativa, a efectos propios de beneficios que la misma ley especifica, depende de la no distribución de ganancias y la no remuneración de asociados. Así, en la práctica, se termina prohibiendo la remuneración de los directivos y creando subterfugios por medio de los cuales el socio de la organización debe dejar de serlo para recibir la justa remuneración por sus servicios. Fue en este punto donde la Ley 9.790/99 innovó, al reconocer por primera vez en una ley que la finalidad no lucrativa no depende de la no remuneración, aunque lo hizo sólo para los efectos de dicha Ley. Si la OSCIP optase por remunerar a sus directivos, no podrá solicitar o mantener la Declaración de Utilidad Pública y/o el Certificado de Fines Filantrópicos durante el plazo permitido para acumular estas calificaciones con la de OSCIP; y no tendrá exención del Impuesto a la Renta, de acuerdo con la legislación vigente (Ley No. 9.532/97).

<sup>16</sup> La anterior legislación reconoce sólo a las organizaciones de asistencia social, educación y salud. Ya la Ley 9.790/99 reconoce varias de las formas recientes de actuación de las organizaciones de la sociedad civil, reseñadas en el art. 3o.

<sup>17</sup> Existen otras modalidades de traspaso de recursos, pero que son todavía más restrictivas que el convenio: auxilios (transferencia de capital derivada de la ley presupuestaria para atender compromisos o encargos asumidos por la Unión, en general utilizada con recursos provenientes del exterior); contribución (transferencia corriente o de capital concedida en virtud de ley, sin contrapartida de servicios); subvenciones sociales (para servicios de asistencia social, médica o educacional, registrados en el CNAS -destinadas a cubrir gastos de funcionamiento).

<sup>18</sup> Creados por la Constitución de 1988, los Consejos de Políticas Públicas están formados por representantes de la sociedad y de los gobiernos, para deliberar y llevar a cabo el control sobre determinadas políticas sociales, tales como educación, salud, asistencia, y otras.

<sup>19</sup> Para Draibe: "(...) focalizar, tornar selectiva, involucrar sectores privados con o sin fines de lucro, y descentralizar, no constituyen y no pueden ser consideradas como medidas monopólicas de la estrategia neoliberal o conservadora, y por esto, no pueden ser descartadas sin una reflexión previa. En otras palabras, han existido propuestas socialmente progresistas que planteaban la concepción de una efectiva política orientada hacia las poblaciones pobres y que, en su diseño, incluían en una forma especial aquellos ingredientes considerados como exclusivos del neoliberalismo" (apud Farah, 2000:64).

<sup>20</sup> Como bien sintetiza Farah (2000:64): "Así, cada uno de los elementos presentes en la propuesta neoliberal de reforma de la actuación del Estado en el área social, reaparece con un nuevo significado en la perspectiva progresista. No se trata aquí de privatización como alternativa prioritaria o exclusiva (...), sino de nuevas formas de articulación con el sector privado, con miras a garantizar la provisión de servicios públicos (o de la socialización del consumo, o aún más, de la solidaridad social), teniendo lugar la sustitución del modelo de provisión estatal por un modelo en que el Estado deja de ser el proveedor directo o exclusivo y pasa a ser el coordinador y el fiscalizador de servicios que pueden ser prestados por la sociedad civil o en sociedad con ella".

<sup>21</sup> Sobre los problemas de articulación político-institucional entre actores gubernamentales y no gubernamentales, ver el estudio de la implementación de una política innovadora en el Estado de Sao Paulo y los conflictos ocasionados por una reforma legal, en Ferrarezi (1995). El nuevo paradigma en la atención de niños y adolescentes -garantía de derechos- fue incorporado por la Secretaría del Menor en función de las fuerzas sociales que demandaban un nuevo abordaje del problema y de la propia actuación innovadora de las ONGs. Sin embargo, la falta de articulación con los movimientos sociales y las ONGs fue uno de los principales motivos del fracaso de la política innovadora de esa agencia, poniendo de manifiesto su incapacidad de coordinación y de negociación con miras a la realización de asociaciones más amplias, de modo de garantizar la sustentabilidad político-institucional y la implantación de la reforma legal propugnada por el Estatuto del Niño y del Adolescente.

<sup>22</sup> Al respecto, ver la discusión de la Comunidad Solidaria ([www.comunidadesolidaria.org](http://www.comunidadesolidaria.org)); del Ministerio de Salud - Programa DST/AIDS ([www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br)); y las experiencias inscritas en el Programa Gestión Pública y Ciudadanía (<http://inovando.fgvsp.br>).

<sup>23</sup> Al respecto, ver la discusión sobre fin público: Cunill Grau (1997) y Franco (1998).

<sup>24</sup> Para profundizar con respecto a este nuevo papel, ver Ferrarezi (1997 y 1998).

### Referencias bibliográficas

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998) Reforma do Estado para a cidadania. A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Ed. 34, Brasília: ENAP.

CUNILL GRAU, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD, Nueva Sociedad, Caracas.

FARAH, Marta Ferreira Santos (2000) Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. Organização e Sociedade, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, vol.7, n. 17, janeiro/abril.

FERRAREZI, Elisabete (1998) A mudança do marco legal do Terceiro Setor no Brasil. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 14-17 de octubre.

\_\_\_\_\_ (1997) Estado e Setor Público Não Estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. II Congreso Interamericano do CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela, octubre.

\_\_\_\_\_ (1995) Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma. São Paulo. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, defendida na EAESP/FGV.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valeria (2000) OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor. Conselho da Comunidade Solidária, Ed. Takano, Brasília. (disponible en [www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br))

FRANCO, Augusto de (1998) Uma nota sobre a questão do fim público das organizações do Terceiro Setor - seu papel na expansão da esfera pública e na reforma do Estado. Conjuntura e Planejamento, SEI, n. 50, Salvador, julho.

Ley 9.790, de 23 de marzo de 1999 - Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

MARTINS, Paulo Haus (2000) Quais são as vantagens da qualificação como OSCIP? Tema da legislação do mês de maio no site [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br).

RIBEIRO, Renato Janine (2000) Sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil. Companhia das Letras, São Paulo.

SANTOS, Boaventura de Souza (1998) Reinvenção Solidária e participativa do Estado. Paper

apresentado no Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado, MARE, 26 a 29 de março, São Paulo.

SPOSATI, Adaíza de Oliveira (1994) Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, São Paulo.

SZAZI, Eduardo (2000) Terceiro Setor: regulação no Brasil. Peirópolis, São Paulo.

### **Documentos del Consejo de la Comunidad Solidaria**

Coletânea das contribuições enviadas pelos interlocutores, Marco Legal do Terceiro Setor, Sexta Rodada de Interlocação Política, Brasília, outubro de 1997.

Documento-Base para XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, Marco Legal do Terceiro Setor, Sexta Rodada de Interlocação Política, Brasília, 6 de outubro de 1997.

Documento-Base para XX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, Marco Legal do Terceiro Setor, Continuação da Sexta Rodada de Interlocação Política. Brasília, 4 de mayo de 1998.

Marco Legal do Terceiro Setor, Cadernos Comunidade Solidária, vol.5, IPEA, Brasília, 1998.

## El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas \*

Miquel Salvador Serna

### 1. Introducción

Los importantes procesos de cambio en el rol que juegan los Estados en las sociedades contemporáneas tienen un reflejo directo tanto en las funciones que éstos desarrollan como en el tipo de bienes y servicios que ofrecen, así como en las estrategias utilizadas para hacer efectivas estas prestaciones.

La frecuente falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas a este proceso de transformación, junto con las crisis políticas y económicas, han sido uno de los principales mecanismos de activación de los procesos de modernización y reforma de los aparatos públicos.

Como resultado combinado de estas distintas presiones, desde hace ya varias décadas, la modernización de las administraciones públicas parece ser un rasgo distintivo o consustancial a la propia existencia de estas organizaciones. La necesidad de transformar los aparatos públicos y sus sistemas de gestión es un tema que aparece con asiduidad en las agendas de los poderes públicos.

Mediante una pluralidad de programas de cambio, con diferentes etiquetas calificativas y con distintas orientaciones subyacentes, los procesos de modernización de las administraciones públicas han tendido a moverse siguiendo referentes conceptuales e ideológicos que van cambiando siguiendo una suerte de modas u oleadas, de duración e impacto variables. Entre estos destaca, por su papel preponderante, la denominada *nueva gestión pública*, acompañada de una serie de técnicas e instrumentos que facilitan la puesta en práctica de sus postulados. Las referencias a los procesos de descentralización, externalización o privatización de servicios públicos, combinados con la aplicación de sistemas de calidad o gerencia por rendimientos, resultan frecuentes en las múltiples iniciativas asociadas a este enfoque de gestión, y se han introducido con éxito en los programas de actuación de las unidades encargadas de modernizar los aparatos del Estado.

Cuestión aparte es, sin embargo, *el impacto efectivo de estos programas, tanto sobre la estructura como sobre las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones públicas*. Sobre este particular se pone el énfasis en el presente artículo, introduciendo una aproximación conceptual que pretende destacar el papel de *las instituciones como configuradoras y condicionantes del resultado de los programas de cambio y modernización de las administraciones públicas*. El alcance del cambio producido a partir de la introducción de este nuevo enfoque de gestión en las administraciones públicas puede analizarse y explicarse, en buena parte, a partir de los diversos enfoques neoinstitucionalistas. Con esta aproximación teórica se propone enriquecer el debate sobre el desarrollo de las actuaciones orientadas a mejorar la gestión de las administraciones públicas y su impacto efectivo, atendiendo a los condicionantes existentes y a cómo estos pueden ser modificados o alterados en la dinámica de modernización.

De cara a centrar la discusión sobre este particular, se destaca el ámbito de la gestión de los recursos humanos como uno de los elementos centrales de los procesos de transformación de las capacidades de las administraciones públicas para desarrollar los nuevos modelos de relaciones para la prestación de servicios públicos.

La reflexión sobre las iniciativas de reforma y modernización de las administraciones públicas desde esta perspectiva pretende cuestionar algunos de los supuestos implícitos que suelen quedar fuera de discusión cuando se importan fórmulas o “soluciones” consideradas exitosas en otros contextos institucionales. La necesidad de adecuar tanto los objetivos como las estrategias de transformación a

---

(\*) Versión revisada del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Título original: “Procesos de modernización y prestación de servicios públicos: el papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas.

las instituciones vigentes, entendiendo su propia lógica desarrollada en un contexto social determinado, resultan elementos clave para facilitar los procesos de cambio de nuestras administraciones públicas.

## **2. Repensando los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas: la aportación de los enfoques neoinstitucionalistas**

En este apartado se propone una breve consideración de los principales elementos distintivos del enfoque analítico neoinstitucionalista desarrollado en los ámbitos de la Ciencia Política y de la Teoría de la Organización, a modo de breve marco teórico para la reflexión que se presenta en los siguientes apartados.

En primer lugar, se define el concepto de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento. A partir de este concepto y considerando las cuatro principales orientaciones teóricas neoinstitucionalistas (Scott, 1995; Peters, 1999), el comportamiento de los actores vinculados a una determinada institución se encuentra con cuatro tipos de condicionantes:

a) *normativos*: la combinación del conjunto de valores, reglas, rutinas y procesos cristaliza en una determinada “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1984), a través de la cual la institución define cuál es el comportamiento apropiado ante una determinada situación. En relación con los procesos de cambio en las administraciones públicas, esta constricción o direccionamiento limita tanto el tipo de problemas a plantear, es decir, lo que se pone en cuestión, como el tipo de alternativas de acción asociadas a este cuestionamiento;

b) *regulativos*: las instituciones, como conjunto de normas, reglas y rutinas, tanto formales como informales, condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas (Ostrom, 1991). Desde esta perspectiva, si se consigue modificar el marco institucional cabe esperar un cambio en el tipo de comportamientos desarrollados por los distintos agentes involucrados;

c) *históricos*: destacando el peso de las decisiones clave tomadas en las etapas iniciales de formación de la política o la institución (Thelen y Steimo, 1990; Hall, 1986). Estas elecciones, y los acuerdos institucionalizados que se derivan, determinan buena parte de las decisiones posteriores y la propia evolución de la institución. Un concepto destacado en este caso es el “*path dependence*” o “sendero de dependencia”, como el sendero marcado por las decisiones iniciales y que resulta clave para entender las instituciones en su forma actual;

d) *cognitivos*: los valores, normas, reglas, rutinas y procesos dan sentido y significado al comportamiento de los distintos agentes implicados en la gestión de recursos humanos (Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996). De esta manera, se establece una limitación de entrada al tipo de cuestiones a plantear y cómo éstas son entendidas por los distintos agentes.

Entre estas cuatro orientaciones teóricas existen importantes diferencias, especialmente en cuanto a la autonomía de los actores implicados, que van desde la racionalidad que se les atribuye al definir los condicionantes regulativos hasta la “sobresocialización” asociada a los condicionantes cognitivos.

Aunque de cara a plantear la reflexión y la discusión sobre los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas resulta interesante combinar elementos propios de las cuatro orientaciones, el presente análisis introductorio destaca especialmente las contribuciones realizadas a partir de los condicionantes cognitivos, desarrolladas especialmente en el ámbito de la Teoría de la Organización.

Estos enfoques neoinstitucionalistas parten de la idea que las estructuras administrativas simplifican la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada (March y Simon, 1987). En consecuencia, se definen las instituciones como estructuras

formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional (March y Olsen, 1993).

Las instituciones se entienden así como pautas supraorganizativas de la actividad humana y sistemas simbólicos, a modo de ordenación de la realidad, que la dotan de significado. En este sentido, condicionan el comportamiento de los agentes organizativos en la medida que determinan la configuración de sus percepciones y la propia definición de sus intereses, estableciendo también el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación a nivel formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación -o institucionalización- que las convierten en parte objetiva e incuestionada de la realidad (DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Scott, 1992).

A diferencia de los enfoques propios de la elección racional, que interpretan las instituciones como creaciones con un carácter instrumental en relación con la actividad humana y cuya vigencia se explica esencialmente por su funcionalidad, los enfoques ubicados en el campo de la Teoría de la Organización argumentan que las instituciones no son necesariamente resultado de un diseño consciente (DiMaggio y Powell, 1991). Así, frente a un modelo de actores racionales en el que los individuos calculan el coste/beneficio de su actuación y desarrollan un comportamiento maximizador de su utilidad, se plantea un enfoque alternativo de actores sobresocializados que aceptan las normas sociales sin cuestionarlas, sin un comportamiento de resistencia basado en su interés particular. Obviamente, ambos modelos tienen un carácter ideal, por lo que Tolbert y Zucker plantean su consideración como extremos en un continuo en el que se podrían situar los referentes empíricos de contrastación (Tolbert y Zucker, 1996).

Desde los enfoques ubicados en el ámbito de la Teoría de la Organización se destacan cuatro conceptos clave para plantear el análisis de los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas: isomorfismo institucional; *decoupling*; procesos de cambio institucional; procesos de institucionalización.

El primer concepto es el de *isomorfismo institucional*, referido al hecho que, ante muchas situaciones de incertidumbre, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Meyer y Rowan apuntan al respecto que “las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y los procesos definidos por los conceptos predominantes en el ámbito organizativo y que están socialmente institucionalizados” (1991: 41).

Las organizaciones cuyos objetivos no están claramente determinados y que no dispongan de sistemas efectivos de evaluación de sus resultados (ambas condiciones suelen darse con mayor frecuencia que la deseable en las administraciones públicas), tienden a reproducir las instituciones de su entorno de referencia como mecanismo para ganar legitimidad. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación, tanto a nivel formal como informal, aceptados por el contexto de la organización, ésta tiende a legitimarse y a aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social suele realizarse en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta (por su eficacia o eficiencia).

Cuando los directivos públicos operan en entornos inestables, donde los criterios de éxito y fracaso son ambiguos, cambiantes o conflictivos, y cuando sus dinámicas de actuación no son bien entendidas, su actuación tiende a buscar referentes legitimados que faciliten la argumentación de sus decisiones. Y cuando la investigación y la experimentación no están institucionalizadas, los directivos tienden a tomar sus decisiones amparándose en las rutinas establecidas (formal o informalmente), ya sean las propias de la organización, ya sean las propias del grupo profesional con el que se identifican (Olsen y Peters, 1996).



Así, frente a modelos o paradigmas de gestión formulados desde el vacío institucional, el enfoque neoinstitucionalista destaca que, en la práctica, los directivos públicos operan dentro de constricciones económicas, regulativas y de poder relativo (en relación con otros actores implicados en su ámbito de actuación) así como de límites asociados a la posición de su administración dentro de un entramado organizativo. La forma y el proceso a través del cual estos actores interpretan las constricciones (o habilitaciones, según se definan) y actúan en consecuencia, determina buena parte del resultado efectivo de su actividad. En un entorno de incertidumbre sobre las relaciones causa-efecto, los directivos suelen utilizar el recurso de imitar el comportamiento de otras organizaciones de su entorno de referencia, percibidas como exitosas, produciendo el denominado isomorfismo institucional (Guillén, 1994).

Esta dependencia respecto al entorno conduce a la consideración de las redes de agentes con los que la organización se relaciona y al tipo de relaciones que establece. La tipología de la *network* (o *networks*) en que la organización desarrolla su actividad da razón del tipo de dinámicas que se establecen, así como el tipo de recursos que se intercambian (Jordana, 1995; Marsh y Rhodes, 1992).

En correspondencia con el isomorfismo institucional, el concepto de *decoupling* o “desacople” muestra el desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer y Rowan, 1991; Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

A partir de los conceptos de *isomorfismo institucional* y *decoupling*, una visión dinámica que permita analizar los procesos de modernización y cambio de las administraciones públicas debe incorporar los conceptos de cambio institucional e institucionalización.

En principio, las estructuras y rutinas institucionalizadas tienden a la estabilidad: “(...) los comportamientos y estructuras que están institucionalizados tienden a cambiar con mayor lentitud que aquellos que no lo están” (DiMaggio y Powell, 1991) y “aquellos componentes de la organización que están institucionalizados tienden a ser relativamente inertes, es decir, a presentar resistencia al cambio” (Powell, 1991). Así, para que la combinación de un conjunto de valores, normas y pautas de funcionamiento se conviertan en “institución”, y actúen efectivamente como constreñidores y direccionadores de la actividad de los agentes implicados, deben contar con cierto grado de estabilidad. Esta estabilidad de la institución no debe confundirse con la estabilidad del sistema o de la organización en la que se encuentra. Diversos valores y pautas de conducta permanecen estables incluso simultáneamente al cambio en los equipos y personas que dirigen una organización, e incluso durante períodos prolongados de inestabilidad general del sistema político y administrativo.

Pero aunque la relativa estabilidad es un rasgo distintivo de las instituciones, la realidad evidencia que el marco institucional muestra diversos niveles de heterogeneidad y procesos de cambio que se concretan en transformaciones profundas.

En relación con los *procesos de cambio institucional*, un primer elemento a considerar son los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones (Scott, 1995). De nuevo resulta clave la definición de la red de entidades con las que la organización se relaciona y de las cuales recibe influencias, aunque diversos autores resaltan la importancia de las dinámicas institucionales generadas en el propio seno de la organización. En este sentido, Jepperson (1991) identifica una tipología de cambio institucional (formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización), apuntando en la mayor parte de los casos hacia

fuentes exógenas de cambio (contradicciones con el entorno, con otras instituciones, o con el comportamiento social predominante), que detienen los procesos de reproducción institucional. Sin embargo, ello no niega la posibilidad de cambio institucional generado endógenamente. En relación con el caso de la gestión de las administraciones públicas, esta consideración sobre el cambio endógeno resulta especialmente sugerente, aunque cabe apuntar la necesidad de definir qué se entiende por entorno y por “intorno” o entorno interno de la organización.

La consideración de las instituciones como limitadoras y también como orientadoras de la actividad generada en las organizaciones, a nivel formal e informal, no supone anular la capacidad de las organizaciones para introducir modificaciones e innovar en las pautas establecidas por su entorno de referencia. Al contrario, las instituciones presentan una dualidad de restricción/libertad en tanto que vehículo para la actividad organizativa: “las instituciones no son tan solo estructuras constreñidoras de la acción; todas las instituciones favorecen y limitan (la acción de los agentes implicados) simultáneamente” (Jepperson, 1991: 146).

En conexión con el cambio institucional, los *procesos de institucionalización* se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción institucional. “a través de los procesos de institucionalización, las creencias creadas socialmente son asumidas (sin discusión) y se convierten en la forma natural de actuar” (Singh, Tucker y Meinhard, 1991:390). La aceptación de una pauta de actuación por parte de un conjunto de actores, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recurre a esta pauta de actuación en respuesta a un mismo estímulo, sin cuestionar su origen o mantenimiento, y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta (Tolbert y Zucker, 1996).

A partir del concepto de institución, y considerando los cuatro conceptos clave del enfoque neoinstitucionalista de la Teoría de la Organización, se plantea la discusión sobre los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas en general y de sus recursos humanos en particular.

### **3. Tradiciones administrativas y procesos de modernización: diferentes interpretaciones desde distintos marcos institucionales**

Los principales referentes destacados habitualmente como “éxitos” en los procesos de transformación de nuestro entorno de referencia, como el caso de las administraciones británica y estadounidense, han tomado un enfoque inspirado en la gestión privada para introducir los cambios en la configuración y las dinámicas de funcionamiento del sector público. En estas administraciones, y a lo largo de las décadas de los años 80 y 90, se ha estimulado a los directivos públicos para que emulasen el comportamiento de sus contrapartes del sector privado, intentando reemplazar los métodos y valores de la administración pública clásica (en sus respectivos contextos y realidades) por unas prácticas importadas y supuestamente superiores (Boyne, Jenkins y Poole, 1999).

Conceptos como la introducción de la lógica del mercado, la competitividad, la búsqueda de la excelencia, o la reingeniería de sistemas, entre otros, se han considerado elementos propios de este planteamiento. En su aplicación directa al sector público, sin embargo, estos conceptos presentan habitualmente importantes deficiencias derivadas de una falta de adecuación a los valores, normas, rutinas y procesos propios de la administración pública, es decir, de su falta de adecuación a las instituciones que se proponen cambiar.

Aunque la reflexión sobre la necesidad de adaptar la aplicación de estos conceptos, estrategias y técnicas del sector privado a las administraciones públicas ya ha sido objeto de debate y reconsideración (frecuentemente no traducidas a la práctica), no existen muchos referentes que planteen la necesidad de adecuar las estrategias y los enfoques de cambio al modelo concreto de

administración al cual se aplican. Así, aunque los modelos de la Europa continental (destacando el francés) han sido los puntos de referencia tradicional para otros países como España, al plantear los procesos de reforma y modernización se ha apelado a los referentes anglosajones (desde las reformas británicas y norteamericanas a los siempre citados casos de Australia y Nueva Zelanda). Y habitualmente sin valorar suficientemente la realidad administrativa sobre la que se proponía aplicar estas recetas modernizadoras importadas.

Centrar la atención en experiencias concretas, descontextualizadas de la realidad en la que se aplican, puede conducir a considerar como lecciones directamente aplicables propuestas que no son fácilmente trasladables a un sistema administrativo que acostumbra a ser el reflejo de un sistema político y de un contexto cultural propio y diferenciado. La consideración de las instituciones propias de esta realidad distinta se convierte así en un referente de cara a valorar la introducción de las modificaciones propuestas, así como para anticipar posibles reinterpretaciones (“desacoples”) que pueden darse en su aplicación.

Una breve comparación entre las tradiciones administrativas de la Europa continental (sistema francés, alemán y español) frente a las tradiciones anglosajonas (sistemas británico y norteamericano), permiten dar razón de las diferentes vías para entender tanto el rol de la administración como su particular caracterización. Detrás de estas tradiciones, y reforzándolas, se encuentra un complejo entramado institucional que, pese a considerarse aquí como divisible en dos tipos (continental-anglosajón), encierra particularidades propias de cada país y de cara a su realidad política.

Esta primera división, sin embargo, ya permite ofrecer una imagen de las grandes líneas de diferenciación de los dos modelos de forma comparada, apuntando a los rasgos subyacentes en cada caso.

### **3.1. Dos tradiciones administrativas: modelos continentales europeos y modelos anglosajones**

El neoinstitucionalismo histórico (Thelen y Steimo, 1990; Hall, 1986) destaca, en conexión con el neoinstitucionalismo de la Teoría de la Organización, el peso de la historia y la tradición en la configuración de las instituciones vigentes. Siguiendo ambas perspectivas, el peso de la historia resulta esencial y, aunque habitualmente no aporta explicaciones completas, sí que introduce elementos a considerar de cara a analizar los modelos de administración.

Así, uno de los elementos diferenciales entre los modelos de administración considerados es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. En los modelos anglosajones aparece una clara línea de continuidad entre ambos, sin rupturas traumáticas o radicales en la tradición administrativa reciente. En cambio, un rasgo distintivo de los modelos continentales europeos es la ruptura y transformación brusca del sistema político, mientras se mantiene estable el sistema administrativo, lo que dota a este último de ciertas líneas de continuidad y de cierta “autonomía” o independencia en relación con los cambios en el sistema político. Considerando la estabilidad del sistema administrativo en ambos modelos, la dimensión diferencial resultante se encuentra en la estabilidad/inestabilidad del sistema político.

Esta dimensión caracterizará en buena medida, siguiendo el concepto de “sendero de dependencia” del neoinstitucionalismo histórico, la configuración de las relaciones entre política y administración en los sistemas continentales de forma diferenciada a la de los anglosajones. Este elemento, junto con la necesidad de preservar la estabilidad de la administración frente a la “volatilidad” política, conducen a configurar unas instituciones que, reforzadas por valores, normas, rutinas y procesos, tienden a oponerse -o a reinterpretar- conceptos como, por ejemplo, “flexibilidad”, tantas veces propuesta desde posiciones transformadoras inspiradas en el sector privado.

Como rasgos esenciales del modelo de administración continental europeo o “clásico” (por su proximidad al modelo burocrático definido por Weber), destacan principios tales como la jerarquía, la estandarización de procedimientos, la impersonalización de la gestión; o valores como la estabilidad y

la continuidad de las estructuras y las dinámicas de funcionamiento. La conexión de estos principios y valores con un contexto institucional propio y diferenciado permite anticipar el efecto de numerosas reformas planteadas desde un sector privado que no reconoce estas particularidades, pues se inspiran en un contexto diametralmente opuesto.

En el ámbito del personal al servicio de estos aparatos administrativos, y en correspondencia con este esquema continental europeo, aparecen unos cuerpos de profesionales públicos basados en un sistema de formación especializada y en el reconocimiento de su sumisión a la dirección política de la organización, sin voluntad de suplantarla a pesar de que participen también activamente en la gestión de los asuntos de gobierno.

La concreción de este modelo en casos como el francés, el alemán o el español se combina con la ya mencionada tradición de inestabilidad política en las instituciones de gobierno, que contrasta con la estabilidad de las estructuras administrativas públicas. Tanto Francia y Alemania como España han experimentado, a lo largo de los últimos siglos, importantes procesos de ruptura política, en diversas ocasiones con carácter violento, mientras sus sistemas administrativos se mantenían estables. La cultura y los procesos de funcionamiento de estos sistemas administrativos reflejan, en buena medida, el peso de esta tradición, en especial en lo que se refiere a la relación entre política y administración.

Por el contrario, uno de los rasgos característicos del modelo anglosajón es la continuidad y la estabilidad del sistema político en el que se desarrolla, sin experimentar las discontinuidades ni las convulsiones propias de los sistemas de la Europa continental. Un elemento a considerar en relación con el contexto en el que se desenvuelven estos sistemas de administración es, especialmente en el caso norteamericano, la desenvuelven de las dinámicas de articulación de la sociedad civil, desarrolladas por separado, e incluso en oposición, a la actividad de los aparatos estatales.

En este entorno se desarrolla una cultura política donde el ciudadano juega un papel más activo, más independiente de las estructuras y dinámicas públicas, y que adopta una visión más crítica en relación con el Estado. Estas actitudes se concretan en un mayor escepticismo hacia el papel de la administración y se traducen en una mayor demanda de rendición de cuentas de su actividad.

En cuanto al sistema político, los dos países considerados como referentes del modelo administrativo anglosajón (Reino Unido y USA) cuentan con sistemas electorales mayoritarios que favorecen la constitución de equipos de gobierno relativamente fuertes, de cara a relacionarse con los aparatos administrativos correspondientes (aunque en el caso norteamericano exista el contrapeso de otras instituciones que vienen a limitar este poder). Ello tiene implicaciones tanto en lo que se refiere a la estructura social representada en el poder como en el acceso a la formulación de políticas públicas a través de la actividad de los aparatos administrativos públicos.

### **3.2. Tradiciones administrativas y procesos de modernización**

La concreción del impacto de las tradiciones administrativas y de las instituciones que las acompañan se da en múltiples ámbitos de actuación de las organizaciones públicas, pero resulta especialmente interesante de captar en los procesos de modernización que han impulsado las distintas administraciones.

Más allá del diseño y de ciertas características comunes de los programas de modernización (que podrían interpretarse en clave de isomorfismo institucional), se pueden identificar distinciones en lo que se refiere al estilo y al ritmo de las reformas (lo que podría interpretarse como procesos de “desacople”), atribuibles a los diversos enfoques subyacentes a cada tradición administrativa y a cada contexto institucional diferenciado.

Así, mientras los programas de modernización de las administraciones del modelo continental europeo tienden a tomar un carácter gradual, evolutivo y negociado, los referentes anglosajones muestran un estilo más radical, acelerado e impuesto directamente por el equipo de gobierno. Estas

diferencias también se dan en el ritmo de las reformas: esporádicas y cautas en los casos continentales, y aceleradas y bruscas en los anglosajones.

Para explicar estas diferencias se han definido cuatro niveles interconectados (Wright, 1997):

a) Las presiones económicas para la reforma, que, aunque comunes en todos los países, se han diferenciado en cuanto a su intensidad y fases. Mientras en el Reino Unido se priorizaba la contención presupuestaria, en los casos continentales aparecía la presión para adecuarse a la Unión Europea. Cuestión aparte es la interpretación de estas situaciones diferenciadas a partir de la diversidad de contextos institucionales. Así, por ejemplo, Fligstein (1991) explica el cambio en las estrategias no como simple respuesta a los cambios en el entorno, sino como cambios en las percepciones con las que los directivos los han interpretado.

b) El potencial reformable, en función de los ámbitos en los que se focaliza el énfasis modernizador. Obviamente, existía un mayor campo a recorrer en el proceso descentralizador en el Reino Unido y en Francia, pero no en Alemania; mientras la privatización industrial se daba con mayor impulso allí donde existía un sector de empresas públicas más importante.

c) Los objetivos y ambiciones de los programas de modernización. Mientras en los casos anglosajones se buscaba transformar la naturaleza del modelo de administración pública, en los casos continentales se definía la estrategia en clave de modernizar y racionalizar los sistemas administrativos, sin plantear su desmantelamiento ni su drástica reducción (OCDE, 1996). Así, el efecto de las distintas instituciones permite explicar por qué ciertos ámbitos se cuestionaron con mayor empeño en algunos casos y no en otros, como por ejemplo la reforma de la gestión de recursos humanos en los casos británico y alemán. Si en el primero se definió fácilmente como un “problema a resolver”, en el segundo se desarrollaron modestas iniciativas (con un carácter meramente formal en algunos casos) sin llegar a cuestionar a fondo el modelo.

d) Finalmente, también hay importantes diferencias en lo que se refiere a las estructuras de oportunidad política para la reforma, entendiendo por éstas la existencia de una voluntad política sólida y constante para mantener el proyecto de cambio y la existencia de un entorno político-institucional favorable. La presencia de un fuerte liderazgo político del ejecutivo, la voluntad y capacidad para reestructurar las redes políticas de los actores implicados en el proceso de cambio, la falta de una oposición política efectiva, la construcción de un discurso legitimador y la habilidad para movilizar personas capaces que se encargasen de las medidas propuestas son algunos de los elementos clave para explicar los resultados. De nuevo aquí las instituciones, en su dimensión de prácticas, rutinas y procesos (asociados a normas y valores), permiten apoyar la explicación en cuanto facilitan o dificultan la introducción de ciertas modificaciones incluidas en los programas de modernización.

El papel de las instituciones para explicar la incidencia de los cuatro niveles interconectados en relación con los distintos proyectos modernizadores, se puede extender también a la explicación de las diferencias en cuanto a la operativización de estos programas. Así, en el Reino Unido se impulsó decididamente la privatización de forma simultánea con la centralización efectiva del sistema administrativo (una de las clave para controlar el gasto público, que era uno de los principales valores-guía del proceso modernizador). En Francia también se destacó un impulso privatizador (centrado en el amplio entramado de empresas públicas), pero de forma simultánea se desarrollaban líneas descentralizadoras. Mientras en los países anglosajones se introducían con fuerza conceptos propios del sector privado, liderando la corriente de la nueva gestión pública, en países como España, Francia o Alemania se optaba por otros referentes de fondo como la calidad o la orientación al ciudadano (que no cliente), con un estilo propio de sector público.

En definitiva, se destaca la incidencia de la tradición administrativa y de las instituciones que la definen, como elemento explicativo y configurador de las actuaciones desarrolladas para conseguir su transformación. La reinterpretación de los postulados modernizadores, tanto a nivel formal como informal, en clave de la realidad institucional en la que éstos pretenden aplicarse, conduce a su

modificación y adecuación, cuando no a mantenerlos en el plano simbólico o formal. Es por ello que, al plantear los procesos de cambio y modernización de los aparatos públicos, resulta conveniente introducir el contexto institucional como una variable clave a considerar. En el siguiente apartado se propone la reflexión al respecto, centrando la atención en el caso de la gestión de los recursos humanos como un elemento clave en los procesos de transformación de las capacidades de las administraciones públicas.

#### **4. Instituciones y cambio en la gestión de las administraciones públicas: los recursos humanos**

En los diversos programas y propuestas de modernización se ha justificado la necesidad de transformar la gestión de las administraciones públicas con distintos y variados argumentos. Estos argumentos presentan en común la idea de adaptar los aparatos administrativos públicos para afrontar los nuevos retos y demandas que se formulan desde la sociedad.

Tomando el caso español como ejemplo, las distintas administraciones públicas diseñadas para desarrollar actividades de carácter regulativo y controlador, en un entorno estable, difícilmente podían afrontar los nuevos requerimientos de un Estado de Bienestar prestador de nuevos servicios en un contexto democrático sin modificar sus parámetros básicos de gestión. En correspondencia con este modelo, la gestión de personal en la administración pública española ha sido prácticamente inexistente: la función de personal consistía en la aplicación más o menos sistemática de normas y procesos establecidos y que, en un momento determinado, dieron unos resultados deseados. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, cabría comentar que estas decisiones originales establecieron una pauta que se institucionalizó y que marcó las decisiones posteriores, estableciendo un marco que a través del “sendero de dependencia” limita el número y tipo de opciones alternativas a considerar.

Sin embargo, la necesidad de prestar nuevos servicios, con distintos contenidos pero también con distinta orientación al ciudadano -que no meramente administrado ni cliente-, junto con la presión para rendir cuentas y actuar optimizando los recursos que recibe de la sociedad, son algunos de los principales requerimientos que se formulan a las administraciones públicas y que impulsan su proceso de transformación (y con él, el de su gestión de recursos humanos).

En el desarrollo de las capacidades de respuesta de los aparatos públicos, los recursos humanos juegan un papel fundamental. El tipo de personal con que cuentan, su nivel de capacitación, motivación e implicación con la misión y los objetivos establecidos, son un elemento esencial para conseguir el proceso de adaptación, junto con la adecuación de estructuras y procedimientos. En algunos contextos se ha tendido a culpabilizar a los empleados públicos por los bajos rendimientos, mientras en otros se estigmatizan las estructuras y procedimientos que constriñen su actividad. Sin buscar una única respuesta válida, desde este artículo se propone centrar la atención en los elementos institucionales como condicionantes del comportamiento de los empleados públicos (y por tanto de sus rendimientos), y cuya concreción se da tanto en los valores y normas de la organización como en sus rutinas y procedimientos.

Plantear el cambio institucional supone plantear el cambio en los hábitos de comportamiento, en las maneras de hacer, en la cultura, en los valores, en las estructuras y en los procedimientos. Un cambio de amplio alcance que habitualmente se supone sencillo y que se pretende conseguir mediante la importación de fórmulas consideradas exitosas en otros entornos. Sin menoscabo de las valoraciones otorgadas a una amplia diversidad de experiencias del entorno de referencia, lo que se propone destacar en este apartado es la necesidad de adecuar las actuaciones a emprender a la realidad institucional en la que se aplican, es decir, la necesidad de introducir las instituciones como variable a tener en cuenta al proponer reformas administrativas. Entender la lógica que subyace a cada entramado institucional representa un elemento esencial y previo a iniciar su transformación.

#### **4.1. Instituciones y función pública**

El primer paso para plantear la reflexión sobre el papel de las instituciones en las actividades vinculadas a la función de personal en las administraciones públicas es la propia identificación de éstas en tanto que elementos direccionadores y constreñidores de la actuación de los actores implicados.

Las amplias definiciones aportadas desde las distintas aproximaciones teóricas resultan sugerentes, aunque a veces poco operativas cuando se pretende identificar su concreción en el ámbito de la gestión de recursos humanos.

Atendiendo a estas matizaciones, una estrategia productiva para la identificación de las instituciones como conjuntos de normas, valores, reglas, rutinas y procesos, pasa por centrar la atención en los valores predominantes en la cultura organizativa y comprobar su interacción con las estructuras y las dinámicas de funcionamiento habituales. A través de esta contrastación se pueden identificar interacciones que se dan entre valores que se sustentan en la normativa y que se reproducen mediante los procesos de trabajo habituales en la organización, estableciendo ciertos marcos conceptuales a través de los cuales la administración aprende, actúa y produce ciertos resultados y no otros.

Una interesante reflexión sobre una institución vigente en gran parte de los modelos de función pública de los países desarrollados, el sistema de mérito, se encuentra en un texto de J. Prats (documento electrónico de la Biblioteca del IIG-PNUD, colección textos, nº. 058). A partir de los estudios realizados por Johnson y Libecap (1994) y Horn (1995) sobre la evolución de los sistemas de patronazgo y mérito en la función pública de Estados Unidos, Prats plantea una reflexión sobre la verdadera funcionalidad a la que responde la existencia de estas instituciones de gestión de los recursos humanos.

El análisis, desarrollado básicamente a partir del enfoque neoinstitucionalista que destaca los elementos regulativos de las instituciones según la clasificación presentada en el apartado anterior, permite destacar los problemas de acción colectiva que pretende resolver el actualmente tan criticado sistema de mérito de la función pública.

Como se indica en el texto, “la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras”; un conjunto de valores, principios y normas que se ha institucionalizado “no por su belleza intrínseca sino porque resuelve problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva” (Prats, texto 058: 1-2).

Tomando el caso citado a modo de ilustración, el sistema de patronazgo cumplió una función estratégica de apoyo a un sistema en expansión económica y territorial, con un fuerte apoyo social, contribuyendo a la consolidación de los partidos políticos en los Estados Unidos en la etapa anterior a la Guerra Civil. Valores como competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica no se consideraban fundamentales en su entorno social y económico de referencia, y sí se apostaba por valores como el compromiso, la dedicación, la receptividad y la responsabilidad.

La expansión económica posterior a la Guerra Civil, el cambio en las dimensiones y la estructura de los partidos políticos, con el crecimiento de los servicios y empleo públicos propios de un Estado más intervencionista, comportaron la crisis del sistema de patronazgo. El surgimiento de unas pequeñas y medianas empresas, que reclamaban seguridad jurídica y fijación de marcos regulativos aceptables y de aplicación previsible frente a la acción del poder ejecutivo, impulsaron la aparición y consolidación del sistema de mérito en la función pública. La combinación de unos factores de cambio institucional con la aparición de unos actores sociales que impulsan el proceso, se apunta como una explicación plausible del cambio de sistema de gestión de la función de personal estadounidense.

La función social asociada al surgimiento del sistema de mérito en la función pública era la de procurar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos con base en el mérito y en los criterios de

carrera burocrática (Prats, texto 058: 6). Siguiendo este análisis, no es de extrañar que este sistema sea blanco de críticas cuando se lo evalúa a partir de otros criterios y otras funciones distintas a las que originaron su aparición y consolidación (como las características del sector privado).

La necesidad de introducir modificaciones en los sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones públicas debería plantearse, siguiendo esta argumentación, atendiendo a los valores o funciones sociales que se proponen impulsar. Si se pretende convertir a las organizaciones públicas en meras proveedoras de servicios, o si se pretende relegar su papel a la vigilancia del correcto funcionamiento de los mecanismos de mercado y la economía, o si se propone desarrollar su papel de promotoras de ciertos valores de equidad social, cambiarán de forma importante tanto los mecanismos de gestión de los empleados públicos como la capacitación y las actitudes con las que éstos deberán realizar su labor.

Puesto que los aparatos públicos contemporáneos se proponen afrontar éstas y otras funciones de forma simultánea, resulta conveniente diferenciar los sistemas de gestión desarrollados en cada ámbito; pero frente a las alternativas que proponen introducir la lógica del sector privado, debería recordarse el núcleo común que comparten los miembros que desarrollan su actividad bajo los auspicios del empleo público. Los valores y principios básicos que orientan la actividad en el sector público distan de equipararse a los del sector privado: conceptos como la equidad, la justicia social, la independencia o la promoción de la seguridad jurídica a través de la estabilidad en el desarrollo de sus funciones son algunos de los elementos distintivos de la actividad propia de las administraciones públicas, que requiere de una gestión diferenciada de sus recursos humanos. Una gestión diferenciada que debe atender tanto a estas particularidades como a los valores propios del contexto social y económico en el que opera esta administración pública y que contribuirán a configurar sus instituciones.

#### **4.2. Gestión de recursos humanos y administraciones públicas**

Siguiendo el ejemplo anterior, el proceso de sustitución del sistema de patronazgo por el sistema de mérito en la gestión de recursos humanos se dio a través de la combinación de diversos factores de “cambio institucional”, como el crecimiento económico, la transformación de las funciones y dimensiones de la administración pública, junto con el surgimiento de nuevos grupos sociales (aparición de nuevos actores) que impulsan el proceso.

Más recientemente, la posibilidad y la necesidad de introducir innovaciones y cambio en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas se asocia a las transformaciones en la naturaleza de la actividad a desarrollar por el sector público, así como al surgimiento de nuevos referentes sobre la configuración de la función pública que debe afrontar estos nuevos retos.

La supervivencia de los sistemas clásicos de función pública (principalmente de tipo weberiano) suele atribuirse a su efectividad en el cumplimiento de su misión más importante, esto es, asegurar la estabilidad en el aparato público que permita dar continuidad y seguridad al sistema social en el que se asienta. Tal como se comentó en un apartado anterior, un rasgo característico de las administraciones continentales (como Francia, Alemania y España) es la discontinuidad de sus sistemas políticos, en contraste con la continuidad de sus sistemas administrativos.

Sin embargo, la aparición y el desarrollo de las actividades asociadas al Estado del Bienestar han introducido la necesidad de adecuar capacidades y recursos a un nuevo entorno de actuación de las administraciones públicas. En este nuevo contexto de prestación de servicios y de redefinición de las actividades clásicas de carácter burocrático, cobran mayor sentido las propuestas de cambio en la administración pública en general y en la gestión de los recursos humanos en particular. Es en este nuevo contexto que la innovación en la gestión de recursos humanos se asocia a la creación de valor público.

Este nuevo proceso de revisión de la gestión de los recursos humanos, asociado a la redefinición de la naturaleza y actividades de las administraciones públicas, coincide con el surgimiento de la



aproximación denominada *Gestión de Recursos Humanos (Human Resource Management)*, que aparece a mitad de los años 80 en Estados Unidos y Gran Bretaña, y que incide en España a finales de esa misma década (Amstrong, 1999; Legge, 1995; Filella, 1991).

De amplia incidencia en las organizaciones del sector privado, especialmente en las medianas y grandes empresas, la Gestión de Recursos Humanos se caracteriza, entre otros, por los siguientes rasgos distintivos (Amstrong, 1999):

a) Una *visión estratégica*, asociada a la integración de la misión de la organización con la gestión y desarrollo de sus recursos humanos.

b) La *coherencia entre las políticas* (líneas genéricas de actuación) y la *gestión y administración de personal* (concreción de las actuaciones respecto al personal), en relación con la cascada política-gestión-administración de recursos humanos.

c) La necesidad de *implicar a los empleados* en la misión y los objetivos de la organización.

d) La consideración de los *empleados como principal recurso de la organización* que merece una atención especial.

e) La generación de una *cultura corporativa*, que asiente unos valores y una manera de hacer en forma compartida entre los miembros de la organización.

f) La *responsabilidad* en la gestión de personal, considerando que es una tarea de la alta dirección, que debe desarrollar las actuaciones con una visión integral, pero que se traduce en un conjunto de actividades puntuales a desarrollar por parte de los directivos de línea, quienes deben actuar como gestores de recursos humanos.

Estas características identificadoras se apoyan en una serie de técnicas de gestión que en su aplicación conjunta producen una suerte de dinámicas que, se supone, refuerzan el papel y los resultados de los recursos humanos en la organización. La aplicación de este conjunto de técnicas de gestión conlleva la asunción de las premisas básicas que orientan el modelo de Gestión de Recursos Humanos, configurando una “institución” -como conjunto de valores, normas, rutinas y procesos- dentro de la organización. Cabe destacar, sin embargo, que tras las características genéricas enunciadas, las técnicas que las desarrollan comportan una serie de valores, como por ejemplo el énfasis en la productividad o la individualización de las relaciones laborales, que no suelen aparecer de forma explícita.

En la línea del reconocimiento de las diferencias en cuanto a tradición en los modelos de gestión y en cuanto a las especificidades culturales, el proceso de incorporación de estas propuestas genéricas a las organizaciones del sector privado europeo no se produjo sino a través de una serie de adaptaciones y modificaciones. Es decir, incluso en aquellas organizaciones privadas que podrían presentar mayores similitudes con sus homónimas del ámbito anglosajón, la adopción de los planteamientos propuestos por la Gestión de Recursos Humanos no se hizo efectiva sino con una reinterpretación a partir del contexto institucional diferenciado.

Diversos autores han apuntado las características de un “modelo europeo” de Gestión de Recursos Humanos (Brewster, 1995), e incluso la existencia, con matices, de un “modelo latino” de Gestión de Recursos Humanos compartido por España, Francia e Italia, en contraste con los países centroeuropeos y escandinavos (Filella, 1991). En otros términos, incluso en el ámbito privado, el efecto de un entorno con instituciones diferenciadas conduce a las organizaciones a adaptar los modelos importados de otros contextos de referencia, en un proceso que combina las dinámicas de *isomorfismo institucional* (en cuanto a la incorporación del modelo legitimado por las organizaciones-referente) con las dinámicas de “*desacople*” (en cuanto a la adaptación a las particularidades propias, de cara a mantener los requisitos básicos de funcionamiento en el contexto institucional diferenciado).

Si el efecto de las tradiciones culturales y el peso de las instituciones incide de esta manera en el ámbito privado, en el caso de las administraciones públicas, ubicadas en un entorno mucho más institucionalizado (ya sea por la estabilidad de las estructuras y procesos como por el peso de las

normas que inciden sobre su actividad), la resistencia al cambio y la necesidad de adaptar las propuestas de las nuevas orientaciones de gestión son mucho mayores.

Tomando el caso de la administración española como ejemplo, algunos de los rasgos distintivos que dan razón de su modelo de gestión de recursos humanos se pueden encontrar en la normativa vigente, desde la propia Constitución Española a la legislación específica sobre función pública, así como en su interpretación concreta. Algunos de los principios destacados en cuanto a la configuración de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas son (Longo, 1995):

a) La *igualdad*, en muchos casos entendida en la práctica como *homogeneidad*, y que se concreta en los procesos vinculados al acceso al puesto de trabajo, al acceso a la carrera administrativa y en el sistema salarial y de incentivos.

b) El *mérito* y la *capacidad* como principios que regulan el acceso y el desarrollo de la carrera profesional, aunque muchas veces interpretados con un marcado cariz *formalista* (predominio de la demostración formal de los méritos, más que su aplicación concreta).

c) La *unidad*, frecuentemente asociada a la *uniformidad* en la configuración del sistema de función pública (clasificación de los empleados públicos, reclutamiento, remuneración, estructura de puestos de trabajo).

d) *Centralización* de la gestión y administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de personal.

e) La *jerarquía* como mecanismo principal de coordinación entre unidades y entre los puestos de mando y sus colaboradores.

f) La *separación entre política y función pública*, aunque de forma poco clara, quedando en manos de la interpretación de cada administración concreta.

Este conjunto de principios se concretan alrededor de una *tradicción legalista* asociada a la gestión en el sector público, con un alto grado de formalización, que suele medir los resultados obtenidos a partir de su cumplimentación formal.

La combinación de este conjunto de normas, reglas y valores, junto con los procedimientos y rutinas asociados, conducen a la configuración de una “institución” que podríamos denominar “función pública burocrática”, y que tiende a reflejar estos principios a través de un mecanismo de retroalimentación que los refuerza. Configurada en un entorno inicial en el que la administración desarrollaba una actividad básicamente reguladora, esta institución ha tendido a consolidarse y a reproducirse incluso en un contexto en el que la misión y objetivos de la administración ha cambiado de forma substancial.

La concreción de esta “función pública burocrática” presenta ciertas contradicciones con los postulados de la Gestión de Recursos Humanos, especialmente en lo que se refiere a las técnicas que los operativizan.

Así, la apuesta por la visión estratégica y la coherencia entre política-gestión-administración de personal se enfrenta a la habitual separación entre política y función pública y al principio de jerarquía en sus interpretaciones actuales. Las apuestas por implicar a los empleados, como principal recurso de la organización, suelen traducirse en mecanismos que tienden a individualizar la relación empresa-empleado, principio que se presenta opuesto a la idea de igualdad y unidad en sus acepciones habituales en la función pública. La concreción de la responsabilidad de los distintos niveles de la organización para el desarrollo de las actuaciones en materia de personal choca de nuevo con el principio de jerarquía y también con el de centralización, a partir de su interpretación más usual en las administraciones públicas. Finalmente, la idea de cultura corporativa, que sí se da en el seno de las administraciones, no supone que ésta esté de acuerdo con los objetivos y planteamientos de la organización, como se infiere desde la Gestión de Recursos Humanos.

Con esta breve descripción no se pretende idealizar el modelo de Gestión de Recursos Humanos ni ofrecer una imagen totalmente negativa de la “función pública burocrática”, sino tan solo destacar

una serie de contradicciones que, más allá de la generalidad de los supuestos básicos del primer modelo, dificultan la convivencia de ambas instituciones.

#### **4.3. Cambio institucional y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas**

Se plantea así un conflicto entre dos “instituciones”: la “función pública burocrática”, fuertemente asentada en el seno de la administración española a pesar de las críticas y de los intentos de cambio, y la “gestión de recursos humanos” (en el sentido descrito), con el apoyo más o menos explícito de los postulados de la nueva gestión pública y con el soporte ejemplificador, aunque discutible, de sus resultados en el sector privado.

El conflicto se genera especialmente frente a la necesidad de preservar las funciones clásicas de la administración pública junto con el desarrollo de estos nuevos ámbitos de actividad basados en la prestación de servicios públicos. La discusión se plantea en términos de combinar los principios básicos y comunes de la función pública clásica con las propuestas desarrolladas desde un enfoque de gestión que apuntan a la necesidad de introducir una orientación estratégica en la gestión de recursos humanos, unida a cierta flexibilidad y capacidad de adaptación, para asegurar el cumplimiento de la misión (variable y cambiante) de las administraciones públicas.

La resolución de este tipo de disonancias puede plantearse en términos de:

a) Un cambio radical en las instituciones en conflicto, con un proceso de sustitución, en la línea del caso comentado, del sistema de mérito en la función pública.

b) Una modificación incremental de la institución vigente, de manera que se produzca una adaptación a ciertos postulados pero sin alterar los parámetros básicos que la caracterizan.

Esta situación puede resultar propicia para el cambio institucional si, tal como indica Jepperson (1991), se dan contradicciones con el entorno, con otras instituciones o con el comportamiento social predominante. Sin embargo, en el desajuste entre las instituciones comentadas, “función pública burocrática” y “gestión de recursos humanos”, la primera cuenta con una sólida tradición que, amparada en el carácter diferencial que se reconoce a las organizaciones públicas, le permite resistir ante las críticas formuladas desde la segunda, que a su vez no puede considerarse como plenamente legitimada, incluso ni en el propio sector privado (tal como muestran las distintas variantes comentadas, derivadas de distintas interpretaciones en su aplicación).

A ello cabe añadir la funcionalidad que cumple perfectamente la “función pública burocrática” en cuanto se refiere a las funciones clásicas o núcleo central de la actividad del Estado. Se alude con ello a los “bienes puros”, en el sentido económico del término, que se deben relativizar en función de cada realidad nacional, pero entre los que destacan la idea de seguridad personal, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de contratos, la estabilidad y la disciplina macroeconómica y fiscal o la provisión de infraestructuras básicas, entre otros (Prats, texto 063). En el aseguramiento y provisión de este tipo de bienes, la gestión de los recursos humanos en el sector público, siguiendo la institución que hemos denominado “función pública burocrática”, cumple adecuadamente su funcionalidad al facilitar tanto la protección e independencia de los empleados públicos como su actuación en aras del interés general (aunque este punto está abierto a mayor discusión).

Se plantea así la distinción entre la eficiencia interna de las administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados, atendiendo a su actividad proveedora de bienes y servicios, y la eficiencia asignativa de las administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social, cumpliendo con las funciones centrales habitualmente atribuidas al Estado (Posner, citado por Prats, texto 058). El cumplimiento de esta segunda función permite que, a pesar de las críticas, la “función pública burocrática” mantenga sus principales procesos de reproducción institucional, tanto a través de la cultura organizativa como mediante las principales rutinas y procesos de las administraciones públicas.

En la siguiente dimensión de cambio institucional a considerar, la dimensión de poder y conflicto en la organización, no aparecen actores con una apuesta decidida por el desarrollo de una estrategia de reforma de la “función pública burocrática”, ni en el entorno ni en el “interno” organizativo de las administraciones públicas.

Por otro lado, la caracterización del escenario en el que se da el debate entre ambas opciones apunta a la baja potencialidad de cambio de orientación y, como consecuencia, a las relativamente bajas posibilidades de que se produzca un cambio institucional. Tomando como referente el modelo compuesto desarrollado por M. Barzelay (2000), se pueden destacar algunos de los factores que contribuyen a definir esta situación:

a) El *estilo de hacer política* en el ámbito de la función pública se desarrolla dentro de los ámbitos especializados y técnicos, sin una clara implicación de las más altas instancias políticas. Los organismos que toman estas decisiones son básicamente internos, aunque con la influencia de ciertas escuelas de negocios y de consultoras privadas.

b) Las decisiones en materia de gestión de recursos humanos se consideran un tema especializado, por lo que quedan *fuera del debate público*. En el caso de la administración pública española, por ejemplo, tan solo se inició un breve debate sobre el número de altos cargos, con importante confusión de términos y datos al respecto, durante las elecciones de 1996, que no se tradujo posteriormente, a pesar de la victoria del Partido Popular que inició esta discusión, en una estrategia clara y decidida de cambio en las dinámicas de funcionamiento.

c) La reforma de la función pública tan solo ha entrado en la *agenda política* en pocas ocasiones, y aunque en éstas existía cierta *sensación de necesidad de cambio*, la solución se produjo mediante el desarrollo de programas con un impacto básicamente formal. Cabe destacar en este sentido los diversos intentos de elaborar y aprobar un nuevo Estatuto de la Función Pública (norma básica que regula el régimen laboral de los funcionarios públicos). A pesar de los debates con diferentes actores (desde partidos políticos a sindicatos y agrupaciones de funcionarios) y a la difusión de diversos textos alternativos, hasta el momento no se ha aprobado ninguna disposición normativa que lo concrete.

d) Los actores centrales en la función de personal (políticos y altos cargos) no actúan efectivamente como *emprendedores políticos* y no invierten sus recursos en iniciar y dirigir un proceso de cambio. Los cambios en la dirección del Ministerio de Administraciones Públicas no han supuesto un cambio substantivo en la configuración de la red de actores (*policy community*) vinculados a la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

e) Los *procesos de aprendizaje e innovación* en materia de función pública se realizan a partir de las rutinas y procesos establecidos en la organización, que sirven como base para desarrollar respuestas ante nuevas situaciones. La influencia de los referentes externos suele permanecer a nivel formal, concretándose en la creación de ciertas estructuras pero sin llegar a modificar las dinámicas de funcionamiento efectivo de la gestión de recursos humanos.

f) El *ámbito de gestión* que constituye la función pública se encuentra fragmentado, tanto *conceptualmente* como *orgánicamente*. La diversidad de unidades organizativas encargadas de la materia, como la propia concepción o imagen asociada a esta división competencial, dificultan el desarrollo de una estrategia integral de cambio de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Aunque deben diferenciarse claramente los procesos de cambio institucional y los procesos de cambio en el desarrollo de políticas de gestión pública, los factores comentados apoyan la idea de la baja potencialidad para que se produzca una transformación en el conjunto de normas, valores y procesos que rigen el funcionamiento de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

En definitiva, tanto la debilidad de los factores de cambio institucional como la ausencia de unos actores claramente implicados en su impulso, junto con una situación en la que la potencialidad de

transformación permanece relativamente baja, explican en buena parte las dificultades para que se dé un proceso de sustitución de las instituciones vigentes en el ámbito de la función pública.

Esta falta de cambio en la orientación general del modelo de gestión, que consolida la pervivencia de los principios tradicionales de funcionamiento de las administraciones públicas, se traduce en la falta de introducción de una visión estratégica en materia de gestión de recursos humanos que permita asumir los nuevos retos que se plantean a estas organizaciones.

Sin embargo, sí se han producido diversos procesos de innovación, con diferentes grados de éxito en distintas administraciones (especialmente a nivel autonómico y local), dentro de distintos ámbitos singulares de gestión de los recursos humanos (evaluación del rendimiento, carrera administrativa, programas de calidad vinculados al cambio en la cultura organizativa).

Ello conduce a plantear la reflexión sobre las posibilidades del cambio incremental en la institución vigente “función pública burocrática”, de manera que se facilite la introducción de ciertos argumentos propios del enfoque de Gestión de Recursos Humanos, mediante su adecuación tanto al carácter propio de las administraciones públicas como al contexto en que éstas desarrollan su actividad.

Siguiendo esta vía, se plantea el desarrollo de combinaciones exitosas entre los principios asociados a la pervivencia del modelo de función pública y las aportaciones realizadas desde la Gestión de Recursos Humanos, de cara a facilitar la adecuación de las dinámicas de funcionamiento de los aparatos públicos a los nuevos retos asociados a la prestación de servicios.

Este tipo de transformaciones pueden definirse como innovaciones limitadas (*bounded innovation*, en términos de M. Weir, 1990) o cambios producidos dentro de las mismas instituciones (*policy change within stable institutions*, en términos de Thelen y Steimo, 1990). Aun considerando lo acotado de su alcance, estas innovaciones permiten avanzar hacia la transformación de los principios de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas y adecuar el marco institucional vigente a los nuevos retos que se plantea a estas organizaciones.

## **5. Algunas reflexiones en torno a las administraciones latinoamericanas**

En los debates sobre los procesos de cambio en la gestión de las administraciones públicas latinoamericanas resulta frecuente escuchar alusiones a la necesidad de incorporar técnicas e instrumentos propios de otros contextos organizativos (ya sean del sector privado, ya sean de organizaciones públicas con otras tradiciones administrativas) como solución ideal a los problemas identificados. Esta orientación se basa en la consideración de las administraciones públicas en tanto que productoras de bienes y servicios dirigidos a unos ciudadanos-clientes, concibiéndose su papel en términos similares al ámbito privado, subestimando al mismo tiempo las particularidades propias de la configuración del sector público en la tradición administrativa latinoamericana y su marco institucional de referencia.

En este artículo se ha pretendido contribuir a la reflexión al respecto en dos líneas paralelas. Por un lado, destacando el papel de las instituciones, entendidas como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que dan razón de la particular configuración y resultados de los sistemas administrativos. La consideración de estos configuradores, junto con los elementos propios de la tradición administrativa, constituyen un referente de cara a valorar la adecuación y pertinencia de las propuestas de cambio en la gestión pública.

Por otro lado, y utilizando el caso de la reforma de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, y la experiencia de la administración española como ejemplo, se ha presentado una breve reflexión sobre los procesos de cambio institucional y se han apuntado diversos argumentos que permiten explicar tanto su viabilidad como la de propuestas concretas orientadas a mejorar este ámbito de gestión.

Respecto al ámbito de las administraciones latinoamericanas, las reflexiones expuestas vienen a complementar el debate entre las posiciones que argumentan la necesidad de introducir un enfoque

gerencial, tomando como referentes las reformas desarrolladas en diversas administraciones de tradición anglosajona e inspiradas en el sector privado, y las posiciones que argumentan la conveniencia de introducir un modelo de administración clásica o weberiana (basado en el sistema de mérito como institución clave para la gestión de recursos humanos).

El primer factor a destacar, desde la consideración de la propia tradición administrativa y desde la relevancia de las instituciones, es el propio papel del Estado en las sociedades latinoamericanas. Los requerimientos propios de las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica pueden atenderse con un modelo de gestión de recursos humanos basado en la institución que se ha denominado “función pública burocrática”, que permita superar los aspectos patrimoniales y clientelares vigentes en diversas administraciones públicas de América Latina. Los requerimientos derivados de las funciones propias del Estado de Bienestar, en cuanto a provisión directa de bienes y servicios a ciudadanos individuales, exigen, sin embargo, un modelo de gestión del personal que incluya elementos propios de la “Gestión de Recursos Humanos”.

Ante esta dicotomía, y desde los argumentos desarrollados acá, no se propone externalizar ni privatizar este segundo ámbito de actividad, tal como rezan los postulados propios de las corrientes neoempresariales. Por el contrario, se plantea la necesidad, y la oportunidad, de desarrollar una versión transformada de la institución que se ha denominado “función pública burocrática” y que, inspirándose en el sistema de mérito, alcanza otros ámbitos de la gestión de personal en su interpretación actual a partir de una determinada cultura organizativa. La conveniencia y posibilidad de introducir ciertos elementos propios del enfoque de la Gestión de los Recursos Humanos, sin llegar a adoptar sus postulados como una institución integral alternativa a los valores y normas, reglas, rutinas y procesos asociados a la “función pública burocrática”, constituye una opción de cambio incremental que puede contribuir a mejorar la actividad desarrollada por las administraciones públicas.

La opción de introducir cambios dentro del marco institucional de la “función pública burocrática” se plantea como propuesta genérica a concretar en cada realidad nacional, evitando tanto la importación directa de fórmulas propias del ámbito privado que han demostrado reiteradamente su inadecuación (en ámbitos que van desde la evaluación de la actividad hasta la dimensión política y democrática de las organizaciones públicas), así como la importación de modelos diseñados desde y para otras tradiciones administrativas, bajo referentes institucionales distintos.

En el necesario proceso de interpretación y análisis de las realidades particulares que se proponen transformar, los enfoques neoinstitucionalistas comentados aportan una visión multidimensional de las instituciones atendiendo no tan solo a su funcionalidad respecto a las relaciones entre los actores involucrados, sino también en su dimensión simbólica. Así, por ejemplo, la tendencia de diversos países latinoamericanos a adoptar las fórmulas modernizadoras promovidas desde diversos organismos internacionales puede interpretarse como un proceso de isomorfismo institucional, orientado a conseguir cierto grado de legitimidad que dé acceso a diversos recursos considerados clave en el contexto de referencia en el que operan las administraciones públicas. No es de extrañar que posteriormente se generen procesos paralelos de “desacople”, orientados a adaptar las instituciones adoptadas a las circunstancias propias de cada realidad nacional. Lo importante es evitar el despilfarro de energías en estos procesos y apostar por su canalización de un modo más acorde con una propuesta efectiva de cambio institucional que facilite la asunción de los nuevos retos que se plantean a las administraciones públicas latinoamericanas.

Siguiendo este planteamiento, el principal objetivo de este artículo ha sido introducir la reflexión sobre la necesidad de considerar el contexto de referencia, la tradición administrativa y, especialmente, la multidimensionalidad de las instituciones vigentes, entendidas como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, en su concreción en un ámbito estratégico como es de la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. La incorporación de estos elementos a la valoración de la conveniencia y la viabilidad de las propuestas transformadoras de las organizaciones

públicas es el mensaje que se ha pretendido transmitir, utilizando los conceptos propios de distintos enfoques neoinstitucionalistas y planteando su concreción mediante los ejemplos y casos referenciados.

### **Bibliografía**

- AMSTRONG, M. (1999) A Handbook of Human Resource Management Practice. Koogan Page. London.
- BARZELAY, M. (2000) The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press. Berkeley.
- BOYNE, G.; JENKINS, G. y POOLE, M. (1999) "Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison" en Public Administration, vol. 77, nº 2.
- BREWSTER, C. (1995) "HRM: the European dimension" en Storey, J. Human Resource Management. A critical text. Routledge. London.
- DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (1991) The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- FILELLA, J. (1991) "Is There a Latin Model in the Management of Human Resources?", en Personnel Review, vol. 20, nº 6.
- FLIGSTEIN, N. (1991) "The structural transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979." en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- GUILLEN, M.F. (1994) Models of Management: work, authority, and organization in a comparative perspective. University of Chicago Press. Chicago.
- HALL, P.A. (1986) Governing the Economy: The politics of State intervention in Britain and France. Oxford University Press. New York.
- HORN, M.J. (1995) The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge University Press. Cambridge.
- JEPPERSON, R.L. (1991) "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- JOHNSON, R.N. y LIBECAP, G.D. (1994) The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change. University of Chicago Press. Chicago.
- JORDANA, J. (1995) "El análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado?" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 3.
- LEGGE, K. (1995) Human Resource Management. Rethorics and Realities. McMillan. London.
- LONGO, F. (1995) "Reforma del empleo público: tótem y tabú" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. nº 2.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1984) "The New Institutionalism: organizational factors in political life" en American Political Science Review, No. 78. Existe una versión traducida en March, J.G. y Olsen, J.P. (1993) "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en Zona Abierta 63/64.
- MARCH, J.G. y SIMON, H.A. (1987) Teoría de la organización. Ariel. Barcelona.
- MARSH, D. y RHODES, R.A.W.(eds.)(1992) Policy Networks in British Government. Clarendon Press. Oxford.
- MEYER, J.W. y ROWAN, B. (1991) "Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ceremony" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- MEYER, J.W. y SCOTT, W.R. (1992) Organizational Environments. Ritual and Rationality. Sage. London.
- OCDE (1996) Integrating people management into Public Service Reform. OCDE. Paris.

- OLSEN, J. P. y PETERS, G. P. (1996) "Learning from Experience?" en Olsen, J.P. y Peters, G.P. (eds.) Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Scandinavian University Press. Oslo.
- OSTROM, E. (1991) "A Method of Institutional Analysis and an Application to Multiorganizational Arrangements" en Kaufman, F.X. The Public Sector: Challenge for Co-ordination and Learning. Walter de Gruyter. New York.
- PERROW, Ch. (1986) Complex organizations: a critical essay. McGraw-Hill. New York.
- PETERS, B.G. (1999) Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism". Painter. London.
- POWELL, W.W. (1991) "Expanding the Scope of Institutional Analysis" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- PRATS, J. "Reinventar la burocracia y construir una Nueva Gerencia Pública". Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD. Colección Documentos, número 63: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0063.htm>.
- \_\_\_\_\_ "Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional". Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD. Colección Documentos, número 058: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0058.htm>.
- RAMIÓ, C. (1995) Teoría y práctica del cambio organizativo en la administración pública. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical" en Instituciones y Desarrollo, n°. 5.
- \_\_\_\_\_ (1999) "Los impactos de las corrientes neoempresariales y de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación sobre la cultura administrativa", ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México.
- SCOTT, W.R. (1995) Institutions and Organizations. Sage. Thousand Oaks.
- SINGH, J.V.; TUCKER, D.J. y MEINHARD, A.D. (1991) "Institutional Change and Ecological Dynamics" en DiMaggio, P. y Powell, W. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago University Press. Chicago.
- STEINMO, S.; THELEN, K. y LONGSTRETH, F. (1990) Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press. Cambridge.
- TOLBERT, P.S. y ZUCKER, L.G. (1996) "The Institutionalization of Institutional Theory" en Clegg, S.R., Hardy, C. y Nord, W.R. (eds) Handbook of Organization Studies. Sage. London.
- WEIR, M. (1990) "Ideas and the politics of bounded innovation" en Steinmo, S.; Thelen, K. y Longstreth, F. Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press. Cambridge.
- WRIGHT, V. (1997) "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública". en Gestión y Análisis de Políticas Públicas núm. 7/8, septiembre 1996/abril 1997.



## **Respuestas de los liderazgos internacionales y de la Sociedad de la Información frente a la pobreza \***

**Carlos César Pimenta**

### **Introducción**

El objetivo principal de este artículo es presentar algunos aspectos de los procesos actuales de globalización y de incremento en la desigualdad social en el mundo, y hacer el análisis de las propuestas de combate a la pobreza, relacionadas con la nueva sociedad de la información y el avance de la red Internet.

En el desarrollo del texto fueron utilizadas informaciones actuales, como artículos publicados en el año 2000 y el análisis de las propuestas de las cumbres recientes del G-8 (julio del 2000) y del grupo de gobiernos progresistas (junio del 2000).

De inicio son presentados algunos conceptos generales del proceso de globalización y las distintas visiones ideológicas y políticas del mismo. Luego son desarrollados algunos conceptos y estadísticas sobre el proceso actual de aumento en la pobreza, polarización de la renta y exclusión social en el mundo.

Después son identificados y tipificados algunos liderazgos institucionales internacionales para el combate a la desigualdad social, y detallados y analizados dos de ellos: el G-8, y su última cumbre en Okinawa; y la cumbre de “gobiernos progresistas”, que ocurrió en Berlín.

Se identifican diversas propuestas para el combate a la pobreza, elaboradas por estas dos cumbres y diversos organismos internacionales como Naciones Unidas, destacándose que uno de los puntos comunes en todas ellas es la democratización del acceso a Internet y a las modernas tecnologías del conocimiento y de la información.

Así, es realizado un análisis de las principales características de la nueva sociedad de la información y desarrolladas algunas consideraciones sobre el uso e impacto de Internet en el combate a la pobreza. Por fin, en conclusiones generales, es presentado un análisis global del tema con algunas consideraciones finales y prospectivas.

### **1. Globalización**

En este fin de siglo y de milenio, la humanidad enfrenta cambios muy profundos en la economía, la política, la estructura de la sociedad, y en muchos otros aspectos importantes de nuestra civilización.

El propio capitalismo pasa por un proceso de reestructuración, caracterizado por una mayor flexibilidad de gestión, descentralización de las empresas en redes, fusiones y creación de nuevos conglomerados, disminución del poder de los movimientos colectivos de trabajadores, individualización de las relaciones capital / trabajo; además de la crisis de legitimidad de los sistemas políticos, fragmentación social en identidades primarias específicas, avance de la tecnología de la información, entre otros cambios, que componen la base de un nuevo paradigma y modelo de desarrollo mundial.

En el modelo agrario de desarrollo, la fuente del incremento de excedentes resultaba de los aumentos cuantitativos de la mano de obra y de los recursos naturales como la tierra, en el proceso productivo; ya en el modo de producción industrial, la principal fuente de productividad es la introducción de nuevas fuentes de energía y la capacidad de descentralización del uso de la misma a lo largo de los procesos productivos y de circulación. En el nuevo modelo *informacional* de desarrollo, la fuente de productividad está en la tecnología de generación del conocimiento, de procesamiento de la información y de comunicación de símbolos (Castells, 1999).

---

(\*) Versión corregida del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Título original: Globalización y Pobreza - Gobierno Progresista y la Nueva Sociedad de la Información.

Este nuevo modelo dominante de desarrollo es reforzado por dos procesos simultáneos de fragmentación e integración. El informe del Banco Mundial de septiembre de 1999 (*World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*) identifica que *globalización* (integración de la economía mundial) y *localización* (crecimiento de la demanda por autonomía política local) serán las dos fuerzas más importantes en la entrada del siglo 21 que afectarán la manera por la cual los países se desarrollan, dos fuerzas al mismo tiempo antagónicas y complementarias.

La globalización como integración económica mundial existe desde el siglo XVIII; pero recientemente, con el avance de la tecnología de la información y de las comunicaciones, cuando esta integración empieza a ocurrir en tiempo real, surge un proceso de ruptura en el modelo actual. La reducción de los costos de transporte y comunicaciones, el aumento del comercio internacional, la expansión del sistema capitalista y la internacionalización de los mercados financieros causaron la aparición de nuevos paradigmas, donde la competitividad entre organizaciones y la búsqueda de la eficiencia y de la efectividad son las características principales.

Pero la globalización no es un proceso dominado solamente por fuerzas económicas; tiene también aspectos políticos y culturales muy importantes.

En este contexto, aparecen nuevas relaciones entre capital y trabajo, y la tradicional lucha de clases deja de ser el foco de las principales disputas. Patrones y empleados se unen para competir juntos tratando de conquistar el mercado.

Al mismo tiempo, disminuye la “protección” del individuo y la estabilidad en el empleo (exigiéndose una calificación profesional cada vez más elevada), y aumenta el desempleo estructural (proveniente del progreso tecnológico y de las bajas tasas del crecimiento económico), lo que causa el aumento de la demanda social en relación con el Estado.

En este nuevo contexto, la filosofía es conectar lo que interesa y desconectar lo que no tiene valor, generando cada vez más exclusión social, que refuerza la necesidad de acción del Estado. Aquellos grupos que están aislados de la discusión pública y excluidos del conjunto de la economía y de la sociedad, constituyen campo fértil para la violencia y la inestabilidad.

Ocurre también una disminución del poder del Estado nacional con la formación de conjuntos regionales, tales como la Unión Europea, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el MERCOSUR, que emergen como una respuesta del Estado Nación para mantener su poder reglamentador. Surge el concepto de Estado Red (Castells, 1999) como resultado de la articulación entre los niveles local, regional, nacional y supranacional; un Estado asociado al sector privado, a entidades sin fines de lucro y a otros actores de la sociedad civil.

Se ha destacado que en este proceso el Estado Nación es demasiado pequeño para resolver los problemas grandes, y demasiado grande para resolver los problemas pequeños, lo que no lleva a la desaparición del Estado Nación, pero sí a su transformación.

La globalización también resulta en una mayor concentración del capital, con el aumento de las fusiones, incorporaciones y asociaciones, principalmente entre empresas multinacionales, responsables por un tercio de la producción mundial.

El capital financiero internacional mueve más de US\$ 1.3 billones al día (billones españoles, doce ceros), siguiendo expectativas y tendencias de manera extremadamente inestable y generando cada vez más turbulencia e incertidumbre. Organismos internacionales deberían capacitarse para reglamentar este movimiento financiero, muchas veces meramente especulativo y peligroso para los Estados.

El papel del Estado en este mundo inestable es fundamental como agente estratégico, generando una contradicción entre la demanda por más participación de los ciudadanos y la necesidad de decisiones centrales estratégicas y rápidas. En este contexto, la globalización representa una amenaza para los Estados débiles pero es también una oportunidad para los Estados eficientes.

Según Anthony Giddens (1999), el proceso actual de globalización, que integra a los mercados mundiales, tiene tres tipos distintos de visiones posibles: de ascéticos, de los hiper-globalistas y de los de opinión moderada.

Para los ascéticos, no hay nada de nuevo en el proceso actual de globalización, que sería solamente una nueva ideología de la “derecha” y no una tendencia o cambio inevitable. Para ellos, el mundo no es estructuralmente muy distinto de lo que era hace treinta años o más, y el concepto de globalización habría sido formulado como una ideología para el ataque al Estado del bienestar social.

Por otro lado, los hiper-globalistas tienen una visión completamente opuesta a la de los ascéticos, o sea, la globalización sería una tendencia imperativa que destruye las instituciones del Estado del bienestar social y crea un mercado global, con economías regionales y ciudades articuladas en red.

Para los moderados, la globalización puede ser las dos cosas al mismo tiempo, una ideología de la derecha y también una tendencia económica, política, cultural y social que caracteriza un fenómeno específico, y sí, está cambiando la sociedad moderna.

Bresser Pereira (2000a) propone la distinción conceptual de globalización, que es un proceso histórico, del concepto de “*globalismo*”, que sería una nueva ideología con características neo-liberales, que afirma que los Estados nacionales deben perder autonomía y relevancia en la nueva economía global.

En este artículo analizaremos los impactos de la globalización en el incremento de la pobreza y la desigualdad social, así como las propuestas de avance y democratización del acceso a la red Internet, como una estrategia de combate a la exclusión social.

## **2. Pobreza, polarización y exclusión social**

Los datos estadísticos sobre salud, educación y nivel de renta en todo el mundo demuestran, en promedio, considerables mejoras en relación con los estándares históricos, a excepción del África Subsahariana y de la extinta Unión Soviética. Pero muchas veces el promedio puede esconder algunos aspectos importantes de la realidad.

Manuel Castells (1999) teoriza muy bien cuatro conceptos que pueden ayudarnos en la comprensión de lo que está ocurriendo en el mundo, con la distinción de desigualdad, polarización de la renta, pobreza y miseria.

Desigualdad es la apropiación diferencial de la riqueza por los individuos y grupos sociales que se relacionan entre sí; polarización de la renta es un proceso específico de la desigualdad, que ocurre cuando el tope y la base de la escala de distribución de la renta y riqueza crecen más rápidamente que el tramo intermedio. Pobreza es una norma definida institucionalmente que se refiere a un nivel de recursos abajo del cual no es posible tener un estándar de vida considerado mínimo en una sociedad y época determinadas; y miseria es la “pobreza extrema” que incluye la privación casi total de las condiciones dignas de vida.

Otro concepto importante es el de exclusión social, que es el proceso por el cual determinados grupos e individuos son impedidos del acceso a posiciones que les permitirían una existencia autónoma dentro de los estándares sociales determinados por instituciones y valores en un contexto específico.

Castells constata una relación entre el nuevo *capitalismo informacional*, desigualdad y exclusión social. Junto con la mejora del índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas en los últimos treinta años (debido principalmente al incremento en la expectativa de vida), también ocurrió una creciente desigualdad y polarización en la distribución de la riqueza.

Según el Banco Mundial, casi 3 mil millones de personas, la mitad de la población mundial, vive en condiciones de pobreza, con menos de dos dólares al día; y poco menos de 1,5 mil millones, 25% de la población mundial, vive en miseria, con menos de un dólar al día. En 1990 este número sería de 1,3 mil millones, lo que indica un incremento en números absolutos en la pobreza extrema y la

desigualdad, atribuido a las crisis económicas de los años noventa, a la migración hacia las ciudades, y a la globalización.

Hay también números un poco más optimistas, que estiman que el total relativo de miserables disminuyó del 29% de la población mundial en 1987, al 26% en 1998, pero manteniendo el número absoluto total, o con un pequeño crecimiento (World Bank, 2000).

Este fenómeno de incremento en la desigualdad es más concentrado en regiones como África Sub-sahariana, sur de Asia y América Latina, además de presentarse como un proceso de polarización de la renta.

Entre 1970 y 1989, la relación entre la renta *per cápita* del país más rico *versus* el más pobre se multiplicó por seis. En los últimos treinta años, los 20% más pobres disminuyeron su participación en la renta global del 2,3% al 1,4%; al mismo tiempo, los 20% más ricos incrementaron su participación del 70% al 85%, lo que demuestra un proceso intenso de polarización.

Es posible identificar como algunas de las causas de este proceso, la individualización del trabajo, la crisis del Estado-Nación, el analfabetismo funcional, el desempleo, el crimen global, entre otras.

Pero en el nuevo modelo de desarrollo basado en el conocimiento y la información también hay tendencias positivas, como la ascensión de la democracia, el incremento en la productividad, la expansión del conocimiento humano, los movimientos de protección al medio ambiente, a la mujer, a los niños; y la inclusión de personas y regiones en mejores condiciones de vida, como fue el caso del Sudeste asiático.

Así, el nuevo capitalismo informacional se caracteriza por el desarrollo y subdesarrollo simultáneos, con procesos de inclusión y exclusión social al mismo tiempo. La globalización y la nueva sociedad de la información actúan de forma selectiva, incluyendo y excluyendo segmentos de la economía y regiones en las redes de información, en la riqueza y en el poder que caracterizan el nuevo sistema dominante.

### **3. Algunos liderazgos institucionales internacionales para el combate a la pobreza**

Con la constatación del incremento de la pobreza, polarización y exclusión social en el mundo actual, diversos organismos internacionales están elaborando propuestas para su reducción. Naciones Unidas y el G-8 tienen incluso metas acordadas de reducir a la mitad, hasta 2015, la población mundial que vive en la pobreza extrema.

Las metas para la reducción de la miseria consisten en llegar a 14,5% de la población en 2015, lo que todavía abarcaría alrededor de 900 millones de personas. En un escenario optimista, con crecimiento económico alrededor del 3,6% anual en los países en desarrollo, en 2008 las personas en condiciones de miseria serían 12% de la población, o sea 700 millones de personas; pero en un escenario de crecimiento más bajo, alrededor del 2,4%, sería 22% de la población que incluye 1,24 mil millones.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), existen actualmente alrededor de 790 millones de personas que padecen de hambre crónica en el mundo, 13% de la población total. Hubo una reducción de 40 millones en este número entre 1992 y 1997, un promedio de 8 millones menos al año, no suficientes para el logro de la meta de reducir a la mitad el número total hasta 2015; para esto la velocidad de disminución debería aumentar en 20 millones al año.

Existen muchos tipos de organizaciones preocupadas por la disminución de la pobreza mundial, pero muchas veces estas instituciones no tienen legitimidad en su liderazgo. Por ejemplo, en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional (FMI), los principales mecanismos de control y decisión están basados en el tamaño de la suscripción de capital de los países. En estas instituciones,

el grupo de los ocho (G-8) tiene 48% del poder de voto, lo que concentra mayor poder en los países ricos en relación con los países en desarrollo.

También hay nuevos tipos de instituciones basadas en la organización de la sociedad civil como el Foro del Milenio que reunió 1.350 representantes de más de 1.000 organizaciones no gubernamentales, de más de cien países, en Naciones Unidas, Nueva York, en mayo de 2000 ([www.MillenniumForum.org](http://www.MillenniumForum.org)). Esta organización presentó propuestas en relación con seis temas principales: 1) paz, seguridad y desarme; 2) erradicación de la pobreza (incluyendo la condonación de las deudas de los países más pobres); 3) derechos humanos; 4) desarrollo social y del medio ambiente; 5) los desafíos de la globalización - el logro de la igualdad, justicia y diversidad; y 6) el fortalecimiento de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

En este artículo el análisis se centrará en dos foros internacionales específicos de discusión, el G-8, grupo de los ocho países industrializados más poderosos del planeta, y el nuevo grupo de naciones de “Gobiernos Progresistas”.

### **a) El G-8 y la cumbre de Okinawa**

El G-8 realizó su cumbre anual en Okinawa/Japón en julio de 2000, y acordó una serie de promesas para ayudar a los países en vías de desarrollo a reducir sus deudas, luchar contra las enfermedades e incorporarse a las nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, el documento final aprobado por los jefes de Estado que asistieron a la reunión careció de un plan de acción inmediato para lograr esos objetivos.

Los líderes del G-8, integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia, se enfocaron en una serie de problemas con soluciones a largo plazo, que consideraron esenciales para mantener la paz y la prosperidad mundial. Pero la cumbre no se recordará por haber tomado iniciativas decisivas.

En la cumbre de Colonia/Alemania, en 1999, fue aprobado el programa de reducción de la deuda de alrededor de 40 países entre los más pobres del planeta, que todavía no ha sido totalmente implementado, ya que los países del G-8 y las instituciones financieras internacionales exigieron que los fondos ahorrados sean en realidad utilizados para reducir la pobreza (hubo casos como Uganda, que los utilizó para la compra de armas).

Los ocho grandes discutieron también la lucha contra las tres enfermedades mortales más extendidas en el mundo: sida, malaria y tuberculosis, y sobre cómo atacar el problema. Japón destinaría 3.000 millones de dólares a la batalla y organizaría un foro internacional antes del fin del año 2000. Las metas propuestas fueron reducir, hasta 2010, en 25% el número de jóvenes infectados con sida, en 50% los casos de malaria, y en 50% las víctimas de tuberculosis; además de reducir a la mitad, hasta 2015, la población mundial que vive en la pobreza extrema.

También apuestan por la universalización de la llamada revolución digital y se ofrecen para compartir sus avances y beneficios con los países en vías de desarrollo y aquellos del Tercer Mundo sumidos en la pobreza extrema. De hecho, los líderes del grupo suscribieron la Carta de Okinawa sobre la Sociedad Global de la Información, donde se regulan principios y compromisos para el acceso de todos a la revolución de Internet, reconociendo que “debemos asegurar que sirva al crecimiento económico sostenible, al bienestar social y la cohesión social, a fortalecer la democracia, promover los derechos humanos, resaltar la diversidad cultural, así como a la paz y la estabilidad internacionales”.

Al respecto, el gobierno japonés ha anunciado un paquete de 15.000 millones de dólares para financiar en cinco años la propagación de Internet en los países en vías de desarrollo. El paquete ha sido criticado por organizaciones no gubernamentales internacionales, que consideran que en el fondo esconde subvenciones para la industria informática nipona.

El G-8 creará un grupo de trabajo, bautizado como grupo de trabajo sobre la Oportunidad Digital (DOT, en sus siglas inglesas), que deberá preparar para la cumbre siguiente, en Génova, un informe

que concrete pasos para desarrollar políticas y regulaciones sobre la tecnología digital, rebajar costos e incrementar esfuerzos para la educación de los usuarios. Pero la ayuda para llevar las tecnologías de la información a los países que tienen acceso limitado a ellas fue condicionada a la apertura comercial de sus mercados domésticos, en los moldes aprobados por la Organización Mundial del Comercio, OMC.

El movimiento Jubileo 2000, la ONG más activa durante esta cumbre, criticó la actitud de los países ricos, afirmando que el G-8, en vez de avanzar, ha retrocedido en sus promesas de condonar 100.000 millones de dólares de la deuda externa de las naciones más atrasadas. Desde Nueva York, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, confesó estar “decepcionado” por los escasos resultados de Okinawa.

El G-8 es responsable por 66% del producto económico mundial, con una población de 14% del total, y una renta *per cápita* de US\$ 22.671, muy superior al promedio mundial de US\$ 4.784. El otro 86% de la población mundial tiene una renta *per cápita* de US\$ 1.880. Si se saca también los otros 22 países con renta *per cápita* superior a US\$ 10.000, se llega a 82% de la población mundial, o sea 162 países responsables por solamente 20% del PIB mundial, y una renta *per cápita* de US\$ 1.165 (US\$ 3,19 al día).

	<b>Población (millones)</b>	<b>PIB (US\$ millones)</b>	<b>Renta Per Cápita (US\$)</b>
Alemania	82,2	2.092.320	28.280
Canadá	30,9	607.744	19.640
Estados Unidos	276,2	7.834.036	29.080
Francia	58,9	1.392.501	26.300
Gran Bretaña	58,7	1.286.488	20.870
Italia	57,3	1.145.560	20.170
Japón	126,5	4.190.233	38.160
Rusia	147,2	446.982	2.680
<b>TOTAL G-8</b>	<b>837,9</b>	<b>18.995.864</b>	<b>22.671</b>
<i>Total del Planeta</i>	<i>6.000</i>	<i>28.705.229</i>	<i>4.784</i>
Participación del G-8	14%	66,2%	4,7 veces
22 países con renta <i>per cápita</i> superior a US\$ 10.000 (sin G-8)	231,1	3.962.693	17.147
162 países con renta <i>per cápita</i> inferior a US\$ 10.000	4.931	5.746.672	1.165
Participación	82%	20%	24%

Fuente: Datos trabajados por el autor con informaciones de Naciones Unidas, Banco Mundial, PNUD, The Europe World Yearbook, Enciclopedia Universalis, y L’Etat du Monde (Población de 1999 y PIB de 1997 con datos de años anteriores para algunos países).

El concepto de formación del G-8 no es solamente la riqueza de los países que lo componen. Además de los siete países más ricos del mundo (antiguo G-7), el grupo incluye también a Rusia, por cuestiones políticas y armamentistas, ya que este país tiene un PIB muy inferior pero un arsenal nuclear muy significativo. El grupo no incluye a otros países con un PIB superior al de Rusia, como por ejemplo China, con un PIB de US\$ 902 mil millones (1997), Brasil con US\$ 777 mil millones (1998), o España con US\$ 532 mil millones (1997).

En todo caso, al parecer, el G-8 no tiene mucha legitimidad para ejercer el liderazgo mundial en el combate a la pobreza; es mucho más una iniciativa que defiende los intereses de sus propios países, con algunas iniciativas para el combate a la desigualdad social mundial.

### **b) La cumbre de “Gobiernos Progresistas” en Berlín**

Catorce presidentes y jefes de Estado realizaron en junio del 2000 una conferencia de “Gobiernos Progresistas” en Berlín, y declararon la importancia de la solidaridad y la justicia social frente a los desafíos de la globalización. Los asistentes a la reunión, de los que una parte había participado en otra

cumbre en Florencia en 1999, decidieron transformarse en un grupo permanente con la asistencia de un conjunto de expertos.

Participaron en la reunión presidentes y jefes de Estado como Schröder (Alemania), Clinton (EEUU), Jospin (Francia), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Antonio Guterres (Portugal), Costas Simitis (Grecia), Giuliano Amato (Italia), Wim Kok (Holanda), Goeran Persson (Suecia), Jean Chrétien (Canadá), Helen Clark (Nueva Zelanda), Fernando de la Rúa (Argentina), Ricardo Lagos (Chile) y Thabo Mbeki (Sudáfrica). Son seis de los ocho miembros del G-8, más nueve otros países con gobiernos social demócratas; esto porque en realidad la cumbre de Gobiernos Progresistas también incluye a Gran Bretaña, que no estuvo presente en esta última reunión.

Hubo consenso en que la globalización es una realidad económica, social y cultural incontestable, pero que trae peligros que deben ser discutidos colectivamente; y reafirmaron la importancia de valores fundamentales como la educación, la seguridad, el medio ambiente y la lucha contra la desigualdad social, el racismo y las tensiones étnicas.

También defendieron el mayor control de los gobiernos sobre los mercados con el objetivo de combatir la pobreza y promover la justicia social. La idea es que el Estado no sólo debe corregir los excesos de los mercados financieros, sino que debe encargarse de asegurar un reparto justo del bienestar que genera el desarrollo de las nuevas tecnologías como la Internet.

La propuesta del grupo de Berlín se autodenominó como “gobierno progresista”, evitándose la expresión de “tercera vía” utilizada en el primer encuentro y formulada por el sociólogo inglés Anthony Giddens. Algunos participantes llamaron el conjunto de conclusiones del encuentro como *Consenso de Berlín* en contrapunto al *Consenso de Washington* del inicio de los años noventa, que proponía el avance de las políticas liberales de reducción del Estado.

El *Consenso de Berlín* estaría proponiendo una “nueva izquierda”, preocupada en negociar y construir el avance social junto con la globalización. Como apunta Bresser Pereira (2000): “la globalización para la nueva derecha es una oportunidad; para la vieja izquierda, una amenaza; y para la nueva izquierda, un desafío”.

Fueron conclusiones de la reunión de que hay que facilitar el regreso de la política y lograr un equilibrio entre ésta y los mercados, promover el crecimiento económico con justicia social, buscar un nuevo equilibrio entre derechos y responsabilidades entre ciudadanos y Estado, y examinar la estructura y los impactos de los flujos financieros mundiales en la economía con la creación de instituciones globales.

Los países en desarrollo como Brasil, Argentina, Chile y África del Sur defendieron la apertura comercial de los países ricos, con la disminución de barreras a la importación de productos de países pobres, como una de las propuestas para combatir la miseria.

En este nuevo momento progresista que surge en el mundo se pide un desarrollo económico más justo, con mayor participación de los Estados nacionales y de la sociedad civil en las decisiones políticas, aunque en cada uno de los países esta fórmula se aplique de distinta manera.

Como un péndulo que estuvo por la defensa de los derechos sociales en la primera mitad del siglo XX y que se volvió al neo-liberalismo en los últimos veinte años, parece que surge una nueva tendencia de volver la atención al combate a la desigualdad, un renacimiento del concepto de “responsabilidad social global” en el cual la miseria en los países pobres también es un problema de los países ricos.

Pero para algunos sociólogos, como Alain Touraine (2000), el grupo de países progresistas sería solamente un acierto publicitario. Para él, la tercera vía no es más que una variante de la política neoliberal, y traerá cambios reales solamente cuando la gente la dote de contenido social. En sí, no constituiría un programa político, sino una señal emitida por unos dirigentes con la que indican claramente la prioridad que dan a las exigencias del mercado internacional, aunque, al mismo tiempo, quieren hacer notar su preocupación por resolver los problemas sociales, que vienen agravándose desde hace 20 años.

Según Touraine, esta señal precursora de una evolución de las mentes no abre una vía nueva; sería solamente una variante de la política neoliberal que no afecta ni a la distribución de los beneficios ni a los mecanismos de decisión. Para él, el cambio sólo será real cuando la opinión pública, los partidos y demás organizaciones, hayan hecho suya esta expresión y la hayan dotado de contenido social.

De otro lado, para Bresser Pereira, que estuvo en la cumbre y escribió sobre el tema (2000), el grupo de gobiernos progresistas es la expresión de la nueva izquierda *social-liberal*, un movimiento político moderno, integrado a la globalización y a la nueva sociedad del conocimiento y de la información. Él sostiene que la propuesta del grupo no es la reducción del Estado al mínimo, ni privatizar la seguridad social, ni eliminar la gratuidad de la salud y de la educación, sino mantener estos derechos de la sociedad pero con distintas estrategias de implementación, y un mercado libre de monopolios, con inversiones en las empresas nacionales.

Así, el movimiento ganaría consistencia ideológica, con características socialistas (no estatistas) y liberales, pues cree en un mercado reglamentado y asociado a los intereses generales de la sociedad.

La nueva izquierda que se reunió en Florencia y Berlín propone una economía de mercado pero con una sociedad de iguales, con igualdad de oportunidad y el acceso universal y gratuito a la educación, además de una política de renta mínima para la eliminación de la pobreza (periódico brasileño *Folha de São Paulo*, 15 de junio del 2000).

Anthony Giddens (1999 y 2000) también hace un análisis basado en el libro de Norberto Bobbio llamado “Izquierda y Derecha”, donde contraponen conservatismo con progresismo. En el conservatismo, las personas no creen en una acción eficaz del Estado en el combate a la desigualdad, y proponen una sociedad más individualista y la libertad del mercado como reglamentador de la economía.

En el progresismo, considerado la centro-izquierda política, las personas creen más en la justicia social, la solidaridad, la protección a los vulnerables, la acción del Estado Social, la importancia de la comunidad, y no aceptan la idea de que una sociedad puede ser reducida a individuos aislados y coordinados solamente por las fuerzas del mercado.

Pero en grupos de “izquierda” hay también otras segmentaciones. La vieja izquierda tiende a comprender la globalización como un proceso destructivo y “*coordinado*” por los liderazgos más conservadores. En cambio, la izquierda moderna, la tercera vía o los progresistas, entienden el proceso de globalización como una tendencia y un desafío, y apuestan a un Estado Social fuerte para producir una versión humanizada del capitalismo.

Concluyendo, como puede percibirse, hay distinciones en las propuestas del G-8 en relación con el Grupo de Gobiernos Progresistas, pues el G-8 no propone programas de renta mínima y está también preocupado por los intereses de sus países miembros. En este proceso, el Grupo de Gobiernos Progresistas tiene una posición más política, de tipo social democrata, y podrá con el tiempo tener más legitimidad que el G-8 en el combate a la pobreza.

Todavía es temprano para hacer un análisis definitivo. Quizás el Grupo de Gobiernos Progresistas sea un embrión del futuro G-X, que incorporaría más países al G-8 en un proceso más democrático y amplio de discusión de los desafíos mundiales actuales; o quizás sea solamente un grupo de discusión política.

Por otro lado, hay también similitudes en las propuestas de los dos grupos, como la democratización del acceso a la Internet (propuesta inicialmente por Naciones Unidas), y la igualdad de oportunidad, con el acceso gratuito a la educación.

De hecho, hay una intersección muy importante entre las propuestas del G-8 y del Grupo de Gobiernos Progresistas, que es utilizar la educación, potenciada con el acceso a Internet, como forma de combatir la pobreza. Este punto de intersección lo analizaremos en los próximos capítulos.



#### 4. La nueva Sociedad de la Información

En este inicio de siglo está ocurriendo un momento histórico de formación de una nueva arquitectura tecnológica, económica, política, organizacional y de gestión del interés colectivo. Al mismo tiempo en que la globalización presenta un conjunto de desafíos, oportunidades y amenazas a la sociedad, ocurre un proceso de reestructuración global del modelo de desarrollo dominante.

Manuel Castells (1999) denomina este nuevo modelo de desarrollo pos-industrial como *informacional*, basado en la producción colectiva del conocimiento, donde nuevos sistemas de redes globales favorecen el surgimiento de nuevos grupos y focos de análisis, además de la posibilidad del procesamiento descentralizado de la información, lo que amplía la capacidad de reflexión y acelera el proceso como un todo.

En un momento de predominio democrático y no dogmático, como el actual, la información pública, gratuita, abundante y accesible puede tornarse en sí misma uno de los bienes más importantes que el Estado debe ofrecer a los ciudadanos. La tendencia es cobrar por los servicios de búsqueda y estructuración de informaciones (formación del conocimiento) y no la información en sí.

En 1995 habían cinco millones de usuarios de Internet en el mundo; actualmente, casi seis años después del avance de la *World Wide Web*, ya son más de 407 millones ([http://www.nua.ie/surveys/how\\_many\\_online/index.html](http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/index.html)). Calcúlase que al final de 2001 serán hasta 700 millones, y entre 2005-07, dos mil millones, alrededor de 30% de la población mundial. Estas estimaciones podrán eventualmente ser superadas con el incentivo de los gobiernos al acceso a Internet vía televisión y terminales públicos o comunitarios.

La Internet no es simplemente una tecnología sino también una nueva forma de organización de la nueva economía y de la nueva sociedad, en un proceso de desconstrucción y reconstrucción incesantes.

Las empresas no sólo venderán sus bienes y servicios a través de Internet; también cambiará la organización interna de las mismas, así como las relaciones con otras empresas, con el mercado, con los proveedores, con el gobierno, con bancos, etc. Casi todo se hará a través de Internet en el nuevo modelo de organización.

Hay un gran mercado en expansión, con diversas posibilidades de interfaces, tal como se ilustra en la tabla siguiente:

De↓ Para→	Empresas	Consumidores	Gobierno
<b>Empresas</b>	E-business (proveedores, B2B, <i>net works</i> , etc.)	E-commerce (ventas directas del productor)	E-commerce (ventas al gobierno)
<b>Consumidores</b>	Venta de servicios personales a empresas	Ventas directas entre usuarios (por ej. Subastas)	Pago de impuestos, informaciones, voto directo
<b>Gobierno</b>	Servicios públicos (certificaciones, reglas, datos)	Servicios públicos (certificaciones, etc.)	E-govern ( <i>net works</i> , formulación políticas, etc.)

Pero permanece la necesidad de regulación, y por otro lado, la fuerte duda de que esto realmente ocurra. Por ejemplo, hay una extraordinaria volatilidad de los mercados financieros globales y, por lo tanto, una fuerte volatilidad de la economía global.

Hoy, en Estados Unidos, 25% de las inversiones individuales son realizadas electrónicamente, sin el control de los mercados de bolsa. La famosa disfunción entre economía real y virtual será superada en la economía de la información. Una economía crea valor, y valor es el que una sociedad determinada codifica como valor. ¿Cómo se crea este valor actualmente? Se crea en función de las expectativas de que si se invierte en una cierta actividad, esa actividad va ser rentable. Las empresas utilizan estas “*stock options*” vendiéndolas y utilizando el dinero que ganaron en esa venta para comprar otras acciones; así, la moneda, el instrumento de negociación, son las acciones en sí mismas.

De ahí el aumento sorprendente del valor de las acciones de las empresas ligadas a Internet, a pesar de las fuertes pérdidas de valor en el inicio del año 2000.

En esta nueva economía hay fusiones crecientes; estamos en la etapa de mayor constitución de grandes conglomerados financieros y económicos de la historia. Mas, al mismo tiempo, esos conglomerados están diversificados en forma de redes. No son monolíticos; están constituidos por una serie de unidades que tienen una extraordinaria autonomía dentro de las empresas, siguen sus propias estrategias, y a veces compiten con otras unidades dentro del propio conglomerado, y también están conectadas con otras empresas mediante un juego de alianzas estratégicas.

Así, hay grandes conglomerados de captación de recursos, pero que tienen una enorme descentralización competitiva de los agentes económicos encargados de llevar dinero a cada conglomerado. Por lo tanto, tenemos una situación extremadamente competitiva, no entre pequeñas empresas, sino entre segmentos de grandes oligopolios.

En el campo social, es importante el análisis de cómo se ajusta la sociedad y sus instituciones a este nuevo tipo de economía y de tecnología. En una sociedad donde lo esencial es la información, la capacidad de conocimiento para utilizar esa información es muy importante. La buena educación será más significativa que nunca, aliada al desarrollo de nuevas tecnologías de enseñanza a distancia que podrán acelerar el proceso de aprendizaje.

La Internet también impone un nuevo estándar de relaciones y cambios en el comportamiento social, en los estándares de comunicación simbólica y en el desarrollo de comunidades virtuales.

Al mismo tiempo que ocurre una homogeneización e integración social, también se expande la diversidad cultural (globalización y fragmentación simultáneas) con la reacción y la búsqueda de identidades culturales primarias, tales como el fundamentalismo, que sería la reacción a la globalización en defensa de las tradiciones, del patriarcalismo y de las estructuras actuales de la sociedad.

En cuanto a los aspectos del comportamiento, las personas tienen vidas aceleradas, solitarias y desequilibradas. No hay un desarrollo de nuevas formas de convivencia. Es importante que las ciudades estén centradas en la calidad de vida de manera que sean ciudades con mecanismos de relación social, donde las personas no permanezcan aisladas. Hay el peligro de una sociedad extremadamente individualista y con una estructura urbana de aislamiento más que de relación humana. Las nuevas formas de relación social que existirán y se desarrollarán serán construidas por percepciones y estrategias individuales.

Parte del Estado se diluye en la sociedad a través de las redes, con la movilización extra fronteras y la integración horizontal y sectorial globales; en este contexto habrá un impacto significativo de Internet en los procesos decisorios colectivos. La posibilidad de identificación remota del ciudadano y la legitimidad y facilidad del voto directo podrán colocar en riesgo la democracia representativa.

En el modelo representativo, la acción política es concentrada, con la representación de intereses locales, sectoriales e individuales; pero muchas veces hay poca transparencia y explotación del poder del voto en el proceso decisorio colectivo. Consejos de individuos también reproducen los mismos vicios del modelo representativo, sólo que en forma más descentralizada, sin monopolios.

En la democracia directa, la ciudadanía sería plena con la creación de canales de soporte institucional a la reflexión, pero hay el riesgo de la miopía decisoria en la búsqueda de resultados inmediatos y de la falta de comprensión del todo y de estrategias integradas. Es la amenaza del populismo cibernético, de la inestabilidad política, y de lo que se podría llamar como dictadura del ciudadano.

En todo caso, también es probable que ocurra el desarrollo colectivo de nuevas ideologías virtuales. Hay actores que piensan que podrá desarrollarse en el futuro el cibercomunismo (no ciberestatismo), cuando la red mundial de computadoras pueda propiciar un nuevo modelo de producción y

distribución de la riqueza. Sería la incorporación del Estado en la sociedad; el colectivo como la suma de las acciones individuales.

Otro desafío es cómo filtrar tanta información. Como dice Umberto Eco (1999) durante siglos el anciano de la tribu, por la noche, bajo un árbol, contaba las realizaciones de sus antepasados. Transmitía esos cuentos a las generaciones más jóvenes, y era así que el grupo mantenía su identidad. En general, cada civilización encuentra su identidad cuando un gran poeta compone su mito fundador.

Recordar es seleccionar. Si recordásemos todo lo que pasó ayer, seríamos como Funes, de Borges. Lo que caracteriza la transmisión de la memoria es el filtraje, y es en eso que residía la enfermedad de Funes: él no podía eliminar nada. La Internet ya es un inmenso Funes. Hasta el presente, la sociedad filtraba para nosotros por intermedio de los manuales, enciclopedias y valores. Con la Web, todo el saber, toda la información posible, incluso la menos pertinente, está ahí, a nuestra disposición. Entonces cabe la pregunta: ¿quién filtra? Ampliamos nuestra capacidad de memoria, pero no encontramos todavía el nuevo parámetro de filtraje.

¿Qué tipo de instituciones vamos a crear en el siglo XXI? En este nuevo contexto, la ética, la solidaridad y el humanismo son más importantes que nunca. Caminamos hacia una sociedad de personas y de redes entre personas, no de instituciones tradicionales.

En este contexto de incertidumbres es importante crear una nueva economía que respete los valores y el tejido social, cultural y político de cada país. Son dos elementos clave: abrir las puertas a la nueva economía y al mismo tiempo reforzar la protección social. De acuerdo a lo propuesto por Castells, esto podrá ser compatible con el aprovechamiento del extraordinario aumento de la productividad. La protección social cuesta recursos y quizás sea posible obtenerlos con ese aumento en la productividad del nuevo modelo de producción. Sería el incremento de la productividad la fuente de financiamiento del nuevo Estado del bienestar social.

La única certeza que podemos tener en este momento es que ésta es una etapa de transformaciones profundas y rápidas, y que solamente el grado de desarrollo, comprensión y adaptación de la sociedad en este proceso podrá definir hacia dónde vamos.

## **5. Análisis del uso e impacto de la Internet en el combate a la pobreza**

El extraordinario avance de Internet en los últimos años ocurrió de manera concentrada en los países más ricos y desarrollados. De los más de 407 millones de usuarios que habían en el mundo en abril del 2001 ([http://www.nua.ie/surveys/how\\_many\\_online/index.html](http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/index.html)), 69% estaban concentrados en Estados Unidos, Canadá y Europa (280,3 millones). En Nueva York hay más personas conectadas a Internet que en toda África, que tiene solamente 3,11 millones de usuarios, 0,8% del total. Alrededor del 50% de la población norteamericana ya está conectada a Internet, pero la participación mundial todavía es de solamente 6,7%.

Las propuestas del G-8 en julio del 2000 estuvieron basadas en un informe de Naciones Unidas que proponía la creación de una “fuerza especial” para la democratización del acceso a la red, con el reto de tener en el 2005 a toda la población mundial con acceso a Internet.

La idea es que el fin de la “exclusión digital” reduciría la brecha entre los países ricos y pobres, y por esto debería realizarse al mismo tiempo que el combate tradicional a la pobreza, pues los avances tecnológicos aceleran los beneficios posibles con la mejora de la gestión en el sector público y la mayor disponibilidad de información sobre educación y salud.

El informe propone la creación de centros comunitarios de acceso a la red, el uso de escuelas y bibliotecas en la iniciativa, la traducción de *sites* para idiomas como el chino y árabe, la recaudación de US\$ 1.000 millones provenientes de organizaciones, sector público y empresas, con el fin de mejorar la infraestructura de acceso, además de condonar el 1% de la deuda externa de los países en desarrollo que se comprometieren en la difusión de la red.

Pero ¿hasta qué punto el acceso a la red puede mejorar las condiciones de vida de la población que vive en extrema pobreza? Hay factores que contribuyen en esta dirección y otros en el revés.

El acceso de los excluidos a la sociedad de la información es sin duda importante, pero al mismo tiempo es también un componente del fortalecimiento de la dependencia económica, debido a la necesaria actualización tecnológica para su mantenimiento, con productos de mayor valor que la producción agrícola de los países subdesarrollados.

Por otro lado, el nivel de conocimiento exigido por la nueva sociedad de la información es mucho mayor que el actual nivel de educación de los países no desarrollados. Así, el financiamiento para el acceso a Internet necesita ser complementado con inversiones para mejorar el nivel de la educación que permita aprovechar los nuevos instrumentos a disposición.

El amplio acceso a la red mejora el acceso a la información, lo que puede tener impactos positivos en áreas específicas, tales como: mejor gestión en el sector público, más opciones de educación, incremento en la productividad empresarial, mejor captación de recursos internacionales, creación de canales directos de venta de productos de la población más pobre, entre otros. También puede mejorar la transparencia de las actuaciones públicas y el control de la sociedad sobre la acción del Estado, además de organizar mejor la oferta de servicios públicos en general, lo que mejora la gestión del gobierno como un todo.

Por su parte, la mayor disponibilidad de información sobre educación y salud puede mejorar las condiciones de vida, pues permite un mayor control de la natalidad y mejores condiciones de higiene para la población. En este aspecto, la posibilidad de acelerar el proceso de educación es fundamental. Es posible que escuelas bien equipadas puedan atraer más jóvenes, además de posibilitar una transmisión del conocimiento más rápida y estructurada, con el apoyo de material multimedia, discusiones en red y acceso a nuevas tecnologías. También la educación a distancia puede incrementar este proceso, llevando más opciones al medio rural y a las personas que ya se encuentran en el mercado de trabajo.

En relación con el incremento de la productividad, las empresas conectadas pueden disminuir costos de adquisiciones de insumos y de venta y distribución de sus productos (E-commerce), lo que puede, en un ambiente competitivo, reducir precios.

La captación de recursos internacionales para la disminución de la pobreza puede mejorar con la posibilidad de desarrollo de nuevos canales directos de contacto, por ejemplo, entre organizaciones no gubernamentales de asistencia social en los países en desarrollo, y posibles colaboradores en los países ricos.

Una propuesta de incrementar impuestos en los países ricos para ayudar en la reducción de la miseria mundial, probablemente no tendría el apoyo de la población, pero la ayuda directa a proyectos innovadores es más fácil y puede ser fortalecida con la divulgación en Internet. Además, con el mayor acceso a la red, se pueden crear canales directos de venta de productos de la población más pobre, tal como por ejemplo ocurre en Perú, donde artesanos venden sus productos vía Internet para todo el mundo, con entrega vía correo, sin intermediarios, lo que abre nuevos canales y nuevas posibilidades de renta.

En todo caso, es difícil cuantificar los impactos positivos financieros y cualitativos de la expansión del acceso a Internet en un país en desarrollo. Hay autores que estiman en hasta 20% la reducción en los costos de las empresas, dependiendo del sector, y es posible que esto también pueda ocurrir en el sector público. Sería una ganancia limitada, pero es posible que pueda ayudar en la mejora de las condiciones de vida de la población más necesitada.

Por otro lado, el crecimiento de la red también puede traer impactos negativos en relación con la desigualdad social, como la fragmentación de la estructura de la sociedad, los impactos en el mercado de trabajo, y el avance del crimen organizado global.

Respecto a la estructura de la sociedad, el avance de la red puede favorecer la segregación social, pues personas aisladas del contacto físico externo pueden cerrarse en sus propios mundos, dejando de importarles los problemas de la comunidad a su alrededor.

Al revés de las clases sociales, este proceso de segmentación y segregación social crea nuevas “tribus” que se quedan aisladas en trincheras sociales. La posibilidad de crear nuevos grupos virtuales de relacionamientos, muchas veces basados en identidades primarias, valores u otros tipos de intereses, facilita a este proceso de segmentación de la sociedad, lo que puede perjudicar a un país en sus proyectos de afirmación nacional.

La mayoría de los países asiáticos que lograron un crecimiento económico muy superior a la media mundial en los últimos treinta años, como Singapur, Corea del Sur, Taiwán, China y Japón, contaron con la acción de un Estado desarrollista que ayudó a sus empresas nacionales en un modelo de atracción de capitales externos y de incremento en las exportaciones. La unión en estas sociedades, con proyectos basados en una visión nacional de conjunto, fue fundamental en el proceso. Sociedades fragmentadas y segregadas tendrían más dificultades en procesos como estos.

En relación con el mercado de trabajo, hay dos impactos perversos de la expansión de la red: el incremento en el desempleo y la exportación de mano de obra calificada hacia los países más desarrollados.

El incremento en la productividad, basado en la concentración de capital y de tecnología, y en la automatización de procesos productivos, lleva a un aumento del desempleo estructural, proceso que es reforzado con el avance de Internet. En América Latina, por ejemplo, el desempleo creció del 7,2% en 1997 al 9,5% en 1999. Así, es importante la reglamentación del mercado de trabajo por el Estado, de forma de lograr una adaptación a la estructura y necesidades de cada país.

Por otro lado, la exportación de mano de obra calificada hacia los países más desarrollados es un fenómeno que ha aumentado en los últimos años. Lo que está ocurriendo es un incremento en la emigración legal de los países en desarrollo hacia los países más ricos. En 1990, Estados Unidos permitía la emisión anual de 65.000 visas H1-B; en 1998, con la necesidad de la industria de alta tecnología, se incrementó a 115.000, y actualmente el Congreso está discutiendo su elevación a 200.000 visas anuales.

La necesidad de trabajadores en tecnología de la información es creciente en los países más desarrollados, y es común facilitar los requisitos para la emigración. Alemania incluso creó un tipo de visa especial para los trabajadores en informática.

Otra forma de exportar servicios de calidad es el trabajo vía Internet, sin la necesidad de trasladar el trabajador hacia otro país. Es posible, por ejemplo, desarrollar softwares en India, y transmitir el producto final vía Internet a los países compradores; o incluso desarrollar trabajos como consultorías, análisis empresariales, dibujo gráfico, artes en general, *marketing*, y todo lo que permita su tráfico en la red.

La concentración del trabajo de alta calidad es determinada por la capacidad financiera de compra, proceso facilitado e intensificado por la globalización y el desarrollo de la red mundial de información. Así, hay una evasión de la mano de obra mejor calificada de los países en desarrollo, que no tienen remuneraciones muy atractivas.

Ya el avance del crimen organizado no es una especificidad de los países en desarrollo. La práctica del crimen es tan antigua como la propia humanidad; pero el crimen global, la formación de redes entre poderosas organizaciones y sus asociados, constituye un nuevo fenómeno que afecta profundamente la economía en el ámbito internacional y nacional, la política, la seguridad y las sociedades en general.

Actividades como el tráfico de drogas, de armas, de emigrantes ilegales, de materiales radiactivos, y de órganos humanos; además de la prostitución, el secuestro, la falsificación de productos, hasta la acción en el mercado financiero, con el lavado de dinero y la especulación ilegal en

el mercado de acciones, son actividades que incorporan cada vez más la tecnología y que también son favorecidos por la expansión del nuevo modelo *informativo* globalizado.

De la misma forma que es difícil cuantificar los impactos positivos de la expansión del acceso a Internet en un país en desarrollo, también es difícil hacerlo en relación con los impactos negativos. Al respecto, ni siquiera existen estimaciones disponibles.

Un análisis inicial de la expansión de Internet en los países menos desarrollados, incluso como una estrategia de Naciones Unidas y del G-8 para el combate a la pobreza, nos lleva a la conclusión de que esta expansión, en sí misma, no garantiza el desarrollo ni el predominio de solamente impactos positivos en los países. Así, la buena gestión de este proceso de expansión y democratización del acceso a la red es fundamental para minimizar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos; y la acción del Estado en este proceso es fundamental.

La nueva sociedad de la información trae avances importantes para la humanidad, pero trae también una fuerte concentración de la riqueza en los países ya desarrollados. La pobreza es un fenómeno social muy complejo y no una manifestación económica dependiente exclusivamente de la tecnología. Por tanto, el avance de Internet en los países en desarrollo no puede ser considerado como suficiente en sí mismo para la disminución de la pobreza; la gestión estratégica de este proceso, distinta para cada país y su contexto, es la que definirá la dimensión de los impactos positivos en cada sociedad.

En este contexto, la ayuda de los países más desarrollados a la democratización del acceso a la red debería ser negociada y no simplemente aceptada como una caridad. Por ejemplo, los préstamos para la adquisición de computadoras y softwares no deberían tener la obligatoriedad de compra de estos productos en los países desarrollados; incluso, sería importante la discusión de cuáles son los países más favorecidos en este proceso y estudiar la posibilidad de desconcentrar la fabricación de estos bienes de producción.

Quizás los mismos préstamos ofrecidos para la importación de bienes y servicios de informática, deberían cambiar su utilización hacia la transferencia de tecnología de los países más desarrollados a los más pobres mediante la inversión en la construcción de nuevas industrias en los países en desarrollo.

Como apunta Vinton Cerf (2000) en relación con Internet nos encontramos un poco como en la época de la “fiebre del oro”; y cuando esto sucedió, lo sabemos por la experiencia de la historia, no siempre fueron los que encontraban el oro los que se hicieron ricos, sino más bien fueron los que vendían los utensilios a los buscadores, los productores de herramientas, dinamita, picos y palas, y de todo lo relacionado con la extracción del oro, como lo hacen ahora las empresas actuales de portales, microcomputadoras, softwares y telecomunicaciones.

Lo que está ocurriendo en este mercado es una concentración en la producción y defensa de las empresas nacionales solamente en los países más desarrollados. Por ejemplo, la participación de empresas nacionales en el mercado interno de centrales telefónicas digitales, es de 82% en Estados Unidos (50% de Lucent y 32% de Nortel USA); 84% en Canadá (Nortel); 98% en Alemania (67% de Siemens y 31% de Alcatel Germany); 97% en Suecia (Ericsson); 88% en Francia (Alcatel), y 93% en Japón (23% de Fujitsu, 29% de NEC, 22% de Hitachi, y 19% de OKI) (fuente: Dittbernes Associates, Inc - 1998). En los países en desarrollo como Brasil, la participación es al revés: 88% del mercado para empresas externas (17% Ericsson, 23% Siemens, 17% NEC, y 31% Tropic).

Como podemos percibir, los países más desarrollados buscan proteger sus empresas nacionales en el mercado interno e incrementar sus exportaciones a los mercados externos, lo que es natural en el proceso capitalista de desarrollo. Pero si hablamos de reducción de las desigualdades mundiales, este proceso requiere ser negociado, reglamentado y controlado.

También hay concentración en el desarrollo de softwares, donde Microsoft tiene el dominio del mercado mundial; pero están surgiendo nuevas alternativas de sistemas abiertos como el Linux, sin

ningún costo de adquisición, muy utilizado en Francia y China como sistemas operacionales y aplicativos, principalmente por el gobierno.

Por otro lado, así como el Estado desarrollista apoya sus industrias nacionales, también es importante que los Estados actuales apoyen el avance de la sociedad del conocimiento y de la información y la búsqueda de mecanismos para minimizar sus impactos negativos, principalmente la fragmentación de la estructura de la sociedad y los cambios en el mercado de trabajo.

Como en la revolución industrial, que en el siglo XIX llegó a extremos de explotación del trabajo infantil y adulto, hasta que el Estado del bienestar desarrolló reglamentaciones y límites a la ambición capitalista, este nuevo modelo *informacional* necesitará de reglamentaciones y codificaciones todavía no elaboradas. La auto-reglamentación es un buen camino, pero cuando sea necesaria, debe haber la articulación del Estado en este proceso.

Ya existen entidades internacionales de reglamentación de la red Internet, como el Icanm (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), donde más de 22.000 ciberciudadanos se inscribieron para elegir los futuros miembros de la organización. Así, la auto-reglamentación puede tener la participación directa del usuario, pero las instituciones tradicionales también deben participar.

Es probable que la acción del Estado en este proceso sea la de organismo de articulación y de formación de consensos. Un primer paso en esta dirección es estimular el estudio y la discusión abierta del proceso de auto-reglamentación de la red, en la búsqueda de garantizar la libertad de todos, incluso de las minorías. El avance de la red sin estas reflexiones sería como el avance del capitalismo y del mercado sin reglamentaciones, lo que posibilita la creación de imperfecciones como oligopolios, especulación, crimen organizado, concentración, entre otras amenazas.

## 6. Conclusiones generales

Estamos presenciando en este inicio de siglo la formación de una nueva arquitectura tecnológica, económica, política, cultural, organizativa y de gestión del interés colectivo. Ocurre un proceso de reestructuración global del modelo de desarrollo dominante, basado en la formación de redes de la información y del conocimiento.

En este proceso, la Internet no es simplemente una tecnología sino también una nueva forma de organización de la nueva economía y de la nueva sociedad, en un proceso de desconstrucción y reconstrucción incesantes. Esta nueva sociedad es una sociedad de personas y de redes entre personas, en la cual se están disolviendo las instituciones sociales tradicionales.

¿Qué tipo de instituciones vamos a crear en el siglo XXI? En este nuevo contexto, la ética, la solidaridad y el humanismo serán más importantes que nunca.

Parte del Estado se diluye en la sociedad a través de las redes, con la movilización extra fronteras y la integración horizontal y sectorial globales; en este contexto habrá un impacto significativo de Internet en los procesos decisorios colectivos. La posibilidad de identificación remota del ciudadano y la legitimidad y facilidad del voto directo podrán colocar en riesgo la democracia representativa.

Este nuevo modelo necesitará de reglamentaciones y codificaciones, todavía no elaboradas, como fue en la revolución industrial, con las reglamentaciones desarrolladas por el Estado del bienestar. En este contexto, para que el Estado pueda desempeñar un nuevo papel, hay un consenso de que será necesario reformarlo.

En todo caso, ninguno de los tres grandes dogmas institucionales de nuestra época: el mercado, el Estado, y la comunidad, puede por sí solo enfrentar los desafíos impuestos por la reforma del Estado. Será necesaria la articulación de estas tres instancias, sin falacias (Offe, 1998), pues el neoliberalismo, el *estatismo* o el comunitarismo, cada uno *per se*, no es la solución para la construcción de nuevos paradigmas sociales.

En efecto, el modelo neoliberal es tan fallo como el socialismo burocrático. El mercado solo no asegura prosperidad económica y justicia social. El *estatismo* exagerado también privilegia el

corporativismo y la ineficacia, así como la sociedad civil organizada no puede darle unidad suficiente a una nación para enfrentar los desafíos de la globalización y del nuevo avance del capitalismo a nivel mundial.

El camino más adecuado puede ser una combinación de estas tres instituciones, una mezcla diferente para cada contexto económico, político y social específico. No existe un camino único; una fuerza debe ayudar a la otra en la articulación de los principales actores sociales para la construcción de un nuevo Estado.

En el nuevo modelo de desarrollo basado en el conocimiento y la información hay tendencias positivas, como la ascensión de la democracia, el incremento en la productividad, la expansión del conocimiento humano, los movimientos de protección al medio ambiente, a la mujer, a los niños; y la inclusión de personas y regiones en mejores condiciones de vida.

Por otro lado, hay una relación perversa entre el nuevo *capitalismo informacional* y el incremento en la desigualdad, polarización y exclusión social. Así, este nuevo modelo se caracteriza por el desarrollo y subdesarrollo simultáneos, con procesos de inclusión y exclusión social al mismo tiempo.

La eliminación de la pobreza solamente con el desarrollo económico exige un tiempo demasiado largo. En los años setenta, el PIB mundial creció en un promedio de 4,4% anuales; en los ochenta, de 3,4%; y en los noventa, de menos del 3%. Las proyecciones de crecimiento para el año 2000 son de 3,4%. Ya la población mundial crece poco más que el 1% al año.

Si tuviéramos en los países más pobres un crecimiento económico anual promedio de 3%, y un incremento de la población en sólo 1% al año (estimación optimista, pues la población en los países pobres crece actualmente 1,3% al año), la renta *per cápita* crecería en 2% al año. Así, en los 162 países más pobres del mundo, con renta *per cápita* inferior a US\$ 10.000 anuales, responsables actualmente del 20% del PIB mundial y con 82% de la población, serían necesarios 108 años para que su renta *per cápita* promedio creciese de los actuales US\$ 1.165 (US\$ 3,19 al día) a US\$ 10.000 anuales.

Así, para combatir la desigualdad social, la pobreza y la exclusión social es necesaria la acción de los Estados nacionales, con la colaboración de liderazgos y organismos internacionales que tengan una mayor legitimidad y una representación más equilibrada de las naciones y ciudadanos del mundo.

El G-8 presenta buenas intenciones sociales, aunque sus miembros también defienden sus propios puntos de interés. El Grupo propone la creación de una “fuerza especial” para la democratización del acceso a la red, con el reto de que en 2005 toda la población mundial tenga acceso a Internet. La idea es que el fin de la “exclusión digital” reduciría la brecha entre los países ricos y pobres, y por esto debería realizarse al mismo tiempo que el combate tradicional a la pobreza.

Por su parte, el Grupo de Gobiernos Progresistas defiende el mayor control de los gobiernos sobre los mercados con el objetivo de combatir la pobreza y promover la justicia social. La idea es que el Estado no sólo debe corregir los excesos de los mercados financieros, sino que debe encargarse de asegurar un reparto justo del bienestar que genera el desarrollo de las nuevas tecnologías, como la Internet. Sería una nueva tendencia, la de volver la atención al combate a la desigualdad poniendo fin al ultraliberalismo.

La propuesta del Grupo de Gobiernos Progresistas reconoce la globalización como una realidad económica, social y cultural, pero que trae peligros que deben ser discutidos colectivamente. Algunos participantes llamaron *Consenso de Berlín* al conjunto de conclusiones del último encuentro del Grupo como contrapunto al *Consenso de Washington* de inicio de los años noventa.

Hay diferencias en las propuestas del G-8 en relación con el Grupo de Gobiernos Progresistas, pero también hay similitudes, como la democratización del acceso a la Internet (propuesto inicialmente por Naciones Unidas).

Manuel Castells apuntó recientemente que sería posible financiar la protección social a través del extraordinario incremento en la productividad que está ocurriendo con el avance de la sociedad de la información; así se podría reflotar un nuevo Estado del bienestar en Europa y otras partes del mundo.



Pero ésta no es una tendencia natural; hay que construir este proceso. El avance de la red mejora el acceso a la información, con impactos positivos en la gestión del sector público, educación, incremento en la productividad, captación de recursos internacionales, entre otros.

Por otro lado, el crecimiento de la red también puede traer impactos negativos en relación con la desigualdad social, la fragmentación de la estructura de la sociedad, el mercado de trabajo, y el avance del crimen organizado global.

La democratización del acceso a Internet en los países menos desarrollados, como estrategia de combate a la pobreza, puede ayudar en el proceso, pero es probable que no sea una solución en sí misma, pues presenta puntos tanto positivos como negativos, todavía no cuantificados.

La acción del Estado como negociador en este proceso de avance de Internet es fundamental. Como articulador de la comunidad, de los sectores empresarial, académico y político, de organizaciones no gubernamentales, entre otros, ampliando la participación de actores en la creación de consensos y defendiendo los intereses de su población.

En este proceso es importante la discusión abierta respecto a la auto-reglamentación de la red, en la búsqueda de garantizar la libertad de todos, incluyendo las minorías. El avance de la red sin estas reflexiones sería como el avance del capitalismo y del mercado sin reglamentaciones, posibilitando la aparición de imperfecciones y amenazas.

Los flujos globales de información deben ser libres, así como la estructuración de Internet. La intervención y el control del Estado en este proceso sería muy negativo, en tanto restricción a la libertad social; pero la existencia de un actor de articulación de las fuerzas es fundamental, y el Estado tendrá un papel importante en este proceso.

Es un momento de renovación, con la creación de nuevos paradigmas y una transformación social acelerada. Es el nuevo desafío de la sociedad y del Estado: combatir la exclusión social y cibernética, y aprovechar el avance tecnológico y el momento político para enfrentar las desigualdades sociales. Abrir las puertas a la nueva economía y al mismo tiempo reforzar la protección social, la solidaridad, la participación y la democracia.

## **Bibliografía**

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2000) "Nova Esquerda Social-Liberal em Berlim" - Periódico brasileiro Folha de São Paulo, 15 de junio (<http://www.bresserpereira.ecn.br>).
- \_\_\_\_\_ (2000a) "Globalization and Globalism" - Intervention in the fifteenth session of the Group of Experts in Public Administration and Finance, United Nations, New York, May 9, (<http://www.bresserpereira.ecn.br>).
- CASTELLS, Manuel (1999) Trilogía "La Sociedad en Red", "El Poder de la Identidad", y "Fin de Milenio" - versiones en portugués, Editora Paz e Terra, São Paulo, Brasil.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Esta sociedad sin Internet es como la era industrial sin electricidad", entrevista en La Vanguardia Digital, 11 de marzo (<http://www.lavanguardia.es>).
- ECO, Umberto (1999) "O bug da memória", entrevista en el periódico brasileiro Folha de São Paulo, Cuaderno "Mais" - 8 de agosto (<http://www.uol.com.br/folha>).
- GIDDENS, Anthony (1999) "The Director's Lectures - Politics after Socialism" (<http://www.lon.ac.uk/external/>).
- \_\_\_\_\_ (2000) "The Third Way and its Critics". Polity Press.
- KLIKSBERG, Bernardo (2000) "América Latina, uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social". Brasília - Cadernos Unesco.
- Millenium Forum (2000) "We the Peoples ... Millenium Forum - Naciones Unidas para el Siglo XXI" - versión del 11 de Mayo, Naciones Unidas, Nueva York, mayo de 2000 ([www.MillenniumForum.org](http://www.MillenniumForum.org)).

- NUA, Internet Surveys (2000) "How Many Online" - june. ([http://www.nua.ie/surveys/how\\_many\\_online/index.html](http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/index.html)).
- OFFE, Claus (1998) "The present historical transition and some basic design options for societal institutions", Institute of Social Sciences, Humboldt University, Berlin - Paper prepared for presentation at the Seminar on "Society and the Reform of the State", São Paulo, march 26 - 29.
- PIMENTA, Carlos César (1998) "La Reforma Gerencial del Estado Brasileño en el Contexto de las Grandes Tendencias Mundiales" - XIV Reunión del Grupo de Expertos del Programa de las Naciones Unidas en Administración Pública y Finanzas - Nueva York, mayo/98, <http://sites.uol.com.br/carlos.c.pimenta/> (en Revista Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas/Brasil, sep/oct 98, y en Revista Prospectiva/México, nov/98).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD (1999) "Informe sobre Desarrollo Humano". New York.
- The World Bank (2000) "Global Poverty Report" - G-8 Okinawa Summit, july.
- \_\_\_\_\_ (1999) "World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century". Informe anual del Banco Mundial de septiembre (<http://www.worldbank.org>).
- TOURAINÉ, Alain (2000) "Sólo un acierto publicitario" - Periódico español La Nación - 18 de junio.
- VINTON Cerf (2000) "Internet en el siglo XXI: la ola imparable", conferencia en la Universitat Oberta de Catalunya - UOC, el 23 de mayo (<http://www.uoc.es>).

## **El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado**

**Ricardo Uvalle Berrones**

### **Contexto**

Las relaciones de la sociedad y el Estado contemporáneo han ingresado a una etapa que se caracteriza por la velocidad de los cambios en todos los órdenes de la vida. La formación de nuevos espacios públicos es un factor que incide de manera fundamental en el comportamiento de las esferas individual y colectiva. El repliegue de los Estados se inscribe en la lógica del dinamismo de lo público y en las tendencias que apuntan hacia la redistribución del poder en términos más democráticos.

Las realidades del presente son testimonio de que no hay monopolios patrimoniales en lo que pertenece a la sociedad, ni que los Estados deben expandirse de manera ilimitada para asegurar su eficacia. En uno y otro caso, hay interacciones que provocan el reacomodo de estructuras hasta dar cauce a las energías que producen movimientos relacionados con actores que otrora no tuvieron un lugar activo en la vida colectiva.

La conexión de la sociedad y el Estado no responde a esquemas dados, ni a patrones cíclicos que únicamente incurren en posturas historicistas y geométricas. En todo caso, hay condiciones ineludibles que influyen en la extensión y calidad de las mismas, situación que es relevante para configurar las instituciones de la gobernabilidad democrática.

Ni la sociedad es contraria al Estado, ni éste es una red de males públicos que deben aceptarse por falta de opciones alentadoras. Ni la sociedad postula el fin del Estado, ni el Estado tiene como meta frenar y desactivar la sociedad. Ni la sociedad es la negación del Estado, ni el Estado es opuesto a la sociedad. De este modo, la sociedad vive transformaciones que tienen incidencia en la superficie del Estado, pero no hay principio alguno que justifique que uno se anule a costa del otro. Lo importante en el cosmos de la sociedad y el Estado es situar la interdependencia que caracteriza su modo de vida, así como la senda que articula sus capacidades funcionales.

Estas ideas tienen como propósito reflexionar sobre la trascendencia que para la vida pública tiene la relación de la sociedad y el Estado, destacando como punto central los procesos orientados a la vigencia del poder democrático. Si el poder es una relación social, necesita de las instituciones para su ejercicio y regulación eficaz. Este hecho implica que no es un asunto en sí del Estado, sino que se relaciona con los poderes de la sociedad, los cuales tienen como radio de acción un conjunto de espacios interrelacionados que es importante regular por parte de las autoridades públicas. Es, pues, lo público el referente más conspicuo para situar los nuevos contextos de la sociedad y el Estado.

### **Fin de la visión estadocéntrica**

La postura infalible del Estado en cuanto inicio y final de la vida pública es motivo de debate y reconsideración. Su misión ha tenido que puntualizarse para que los espacios privado y público tengan una vinculación más amplia, productiva y eficaz. Hoy día, no todo es Estado ni todo es antiestado. Subsisten actores sociales que luchan por ganar ámbitos que antes estaban ocupados por organismos administrativos y gubernamentales. La desestatización de la sociedad es un proceso que viene ganando margen y, en consecuencia, la acción de los ciudadanos tiene un auge importante. Evitar que la sociedad sea nuevamente saturada con más estatismo y menos eficacia institucional, es objetivo fundamental para revitalizar lo privado y lo público.

Cuando el Estado tiene espacios amplios para ejercer su potestad sin considerar la energía de los ciudadanos y su capacidad de realización, queda girando en su propio eje. Se convierte, por tanto, es referencia de sí mismo, ocasionando que los beneficios que produce no se corroboren en razón de la equidad social. Los círculos concéntricos que se gestan y reproducen cuando los Estados asumen un papel crecientemente interventor, frenan las posibilidades de fortalecer la estructura básica de la sociedad.

La acción estatal tiene sus propios fundamentos, pero cuando se multiplica sin justificación pública, afecta el desarrollo eficaz de los agentes sociales y políticos. No toda acción estatal es benéfica por sí misma. El Estado magnificado es el prototipo de relaciones asimétricas que descompensan el tejido comunitario, el cual se integra por un conjunto de fuerzas productivas que pueden y deben aportar inventiva para desenvolver lo que exige la vida social.

La valoración del Estado como institución de instituciones (North, 1991: 13) significa destacar su ángulo superestructural como si fuese un sistema autárquico. La superestructura estatal no es lo determinante en el desarrollo organizado y colectivo. Es un modo de ordenar atribuciones, recursos y políticas que tienen conexión con la sociedad. El riesgo de esta situación es considerar que el Estado decide en el vacío (Thoenig, 1997:28) o bien que gobierna átomos, cuando en realidad se desenvuelve en ámbitos de interés que son propios de la competencia económica, la pluralidad democrática y la diversidad pública.

La visión superestructural, que es propia de la óptica holística, conduce a la cultura de la estadolatría, la cual lo sublima como una organización inmutable, es decir, ajena e impermeable a los procesos de cambio. Cuando prevalece la idea del Estado pero no su contenido público, se incurre en la sobrevaloración que lo considera un poder contundente y ausente de contrapesos; como un bloque de poderes que no tiene contrapesos significativos para protegerlo con el mundo de las regulaciones institucionales. Para la sociedad, el poder desbordado es un peligro, dado que se impone con actos de *imperium* que anulan la necesaria existencia de los contrapesos.

La razón de ser del Estado es obrar de acuerdo con la institucionalidad democrática, que es el resultado de la correlación de fuerzas y las reglas que se definen con el auxilio de la discusión razonada, el acuerdo entre los actores y la voluntad de cumplirlas sin condiciones que puedan afectar la vigencia del orden jurídico y político. Sin referencia a las instituciones, el Estado es un poder sin límites y significa dominio, coerción, violencia instrumental y destrucción. Un poder así, es un riesgo, dado que tiende a imponer su voluntad irrestricta, y no considera las ventajas de convocar a los grupos sociales para persuadirlos sobre la importancia de los asuntos públicos.

La idea equívoca del poder estatal no favorece sus ventajas públicas ni su alcance político. Un riesgo de alta implicación es la relación amigo-enemigo (Schmitt, 1991:63) que se valora desde el aparato de poder (Przeworski, 1995:79). Las condiciones de tal caracterización se relacionan con hechos de riesgo e inseguridad para la vida colectiva que obligan a actuar conforme a la violencia instrumental. Lo peculiar es que su utilización carece de frenos, porque considera que no todo en la sociedad tiene derecho a vivir, sino que puede ser motivo de eliminación. La fuerza y el dominio son inherentes al Estado; el riesgo es aplicarlos como si fuese una máquina implacable cuando decide quién debe vivir y quién no.

Además, la visión estadocéntrica invoca la exclusividad del hacer y rehacer las políticas gubernamentales sin tomar en cuenta a la sociedad y las organizaciones civiles. Responde a una postura omnipresente que le confiere al Estado márgenes para obrar y decidir sin más límites que sus propias capacidades, estructuras y recursos. Esta visión se asocia con las proclamas intervencionistas e improproductivas que únicamente favorecen la extensión de sus atribuciones, teniendo como base que es la única instancia que puede asegurar la vigencia del bien común y la felicidad política de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, más Estado equivale a más eficacia y mejor desarrollo social. Pareciera que más Estado es imprescindible para crear las condiciones de seguridad e igualdad que la sociedad requiere. La magnitud del Estado es considerada un elemento de primer orden para justificarlo como un poder que, para sobrevivir, no debe tener limitaciones que frenen su desenvolvimiento fiscal, financiero y presupuestal. La valoración de lo estatal, sin reconocer la importancia de lo individual y lo social, ha sido una tendencia negativa que impide desarrollar los elementos constitutivos de la vida en común, los cuales están dados por las aptitudes y los sistemas productivos de la sociedad.

Si el Estado se trasmuta en la sociedad, no hay alternativa para garantizar lo que corresponde a cada uno. Lo estatal, como eje avasallador, no responde a ventajas comparativas, sino a desequilibrios que obstaculizan el libre desenvolvimiento de la esfera civil y pública. Sin libertad de elección, sin preferencias expresadas y sin deliberación amplia, no es posible definir opciones para la acción colectiva.

En consecuencia, toda agenda pública se integra de conformidad a los valores del decisionismo estatal, el cual es un conjunto de opciones restringidas y seleccionadas desde una visión de cenáculo que es propia de las elites político-administrativas, las cuales se “autocertifican” como una instancia que tiene el conocimiento más detallado y completo de los problemas sociales. El decisionismo alienta la balanza de las soluciones o resoluciones por caminos que están predeterminados de manera centralizada, en los cuales los núcleos no estatales son relegados de la coordinación pública. Toda respuesta de la sociedad hacia el Estado queda inhibida en aras de que éste formule lo que mejor conviene en términos de la actividad gubernamental. De este modo, lo estatal es la piedra de toque para atender y solucionar lo que es de interés común.

### **Hacia la recuperación de lo privado**

Como consecuencia del desgaste en las formas, los modos y los valores del estadocentrismo, uno de los ámbitos que recuperan vigor y consistencia es el privado. Las libertades civiles se constituyen en el substrato que permite fortalecer el repunte de las acciones privadas, entendidas como la suma de preferencias subjetivas que se orientan a realizar lo permitido por las normas de carácter positivo. El valor de lo privado es la respuesta a situaciones que no reconocían su importancia creciente en la esfera pública. Pensar, decidir y obrar de acuerdo a la subjetividad privada, tiene efecto multiplicador para ganar un sitio en la pluralidad de la sociedad. Hoy, como nunca, las opciones de realización y los valores en favor de lo privado tienen especial importancia para evitar el renacimiento de los tentáculos estatistas.

El universo de lo tuyo y lo mío (Kant) se erige en el eje de nuevos procesos que dan cauce a los movimientos de decidir y hacer de acuerdo a los valores de la competencia. El universo de lo íntimo, como es lo privado, recobra su trascendencia como el motor que libera iniciativas, energías y capacidades encaminadas a ocupar los espacios diezmados e improductivos del estatismo. En relación con lo estadocéntrico, lo privado se reconoce como la multiplicación de aptitudes que posibilitan el desarrollo de las personas y las organizaciones de la sociedad. Ésta no se reconoce en abstracto, sino con sentido realista, es decir, como cuerpo activo, emprendedor y propositivo que puede contribuir a que los asuntos públicos tengan atención y respuesta con base en las capacidades individuales.

En este sentido, la privatización es testimonio de cómo el universo de las libertades subjetivas privadas es una senda para asumir tareas de índole público. La privatización destaca lo que corresponde a los agentes económicos, así como la importancia de los derechos de propiedad (Stigler, 1982:6). Ambos son esenciales para redefinir los espacios de la vida económica en relación con las atribuciones del Estado. Lo que corresponde a la sociedad y lo que es potestad del Estado se define por los efectos formales y funcionales de la privatización. Lo formal se reconoce con disposiciones de carácter público -constituciones y leyes- que son sancionadas por autoridades legales y legítimas. Lo funcional se inscribe en los procesos del mercado que son reanimados con la participación de los agentes económicos porque tienen la oportunidad de participar en los beneficios que implica la democratización de la propiedad.

Aun en manos de los privados, los bienes y servicios producidos en el mercado son públicos, con lo cual se diluye la pretensión de mantener monopolios exclusivos a cargo del estatismo. Ante el intervencionismo galopante, la privatización se erige en un tipo de cambio institucional que reordena, con reglas claras de operación, qué corresponde a la sociedad y qué al Estado.

De este modo, la relación Estado-privados y Estado-sociedad puede ingresar a zonas de confianza, las cuales se pierden cuando la crisis fiscal del Estado y los síntomas de la ingobernabilidad

se constituyen en señales de alerta para la vida pública. La recuperación de lo privado no es equivalente al Estado mínimo, ni a la vigencia de la mano invisible del mercado. El Estado no es un objeto cosificado ni carente de autoridad y recursos para dar cumplimiento a las normas de carácter público.

En ningún caso lo privado es adverso al Estado, sino un universo diferenciado que reclama su derecho a la gestión de lo público para tener oportunidad de incidir en la distribución y el aprovechamiento de los recursos de la sociedad. Tampoco el Estado es contrario a lo privado, pues el progreso de él depende de la prosperidad privada, la cual se formaliza en las instituciones de la sociedad moderna.

Lo privado, sin referencia al Estado, implica falta de reglas; en cambio, en relación con él, significa que las reglas escritas autorizan, sancionan e incentivan la conducta de los agentes sociales y económicos. El auge privado no depende de sí mismo; es producto de formas de cooperación dadas con la autoridad pública. Por tanto, la gestión emprendedora de lo privado es correlativa al modo en que se aprovechan las ventajas públicas, y tiende a fortalecerse cuando la relación sociedad-Estado se desarrolla en los espacios que garantizan la confianza institucional.

### **El vigor de lo público**

Un aspecto importante en la relación sociedad-Estado es la dinámica del espacio público. La insurgencia ciudadana es el detonador de mayores reclamos públicos que postulan detener las atribuciones y políticas del estatismo. La expropiación de lo público a cargo de lo estatal, provoca que la vigencia y el goce de las libertades políticas sean restringidas por los valores del poder magnificado. Menos espacios públicos es situación correlativa al auge del estatismo.

Cuando los ciudadanos son limitados en el ejercicio de las libertades, significa que el poder político tiende al desarrollo propio sin reconocer la importancia que la vida pública tiene para consolidar los valores de la democracia competitiva. Si el poder se constituye en referencia propia y ajena, se desvincula del mundo ciudadano y únicamente lo invoca de manera universal y general sin asumir compromisos explícitos de respeto y equidad. Ésta ha sido una conducta reproducida durante el tiempo majestuoso del Estado porque asume la máxima de que lo público le pertenece y, por tanto, la sociedad no tiene un lugar para la realización individual y grupal. Lo público-estatal es el referente más conspicuo de una etapa en que lo burocrático, lo gubernamental y lo administrativo se configuran como un modo de vida que tiene alcance extenso en el cosmos de las relaciones civiles y políticas. Las relaciones se localizan en la sociedad, pero son reguladas por los mandatos de la autoridad encargada de hacer prevalecer los valores e intereses de la superestructura política.

Dicha etapa corresponde al Estado benefactor que, en el afán de asegurar el goce de los beneficios compartidos, incurre en la práctica de convertir en exclusividad lo que corresponde a los ciudadanos. En este caso, la búsqueda del bienestar estatizado se traduce como bienestar social, cuando en realidad es un tipo de bienestar que se individualiza de acuerdo al lugar corporativo que se tiene en la sociedad. Contra el bienestar producto de la tutela estatal se inconforma el ciudadano activo, pues advierte que no es equitativo, sino injusto. Además, se financia con recursos públicos que, en términos de lealtad ciudadana, obligan al poder a ser recíproco.

El bienestar estatizado tiene apego al espíritu de la corporación, no al sentido de equidad social, que es el *desideratum* de las ventajas públicas. La inconformidad ciudadana con el desempeño del Estado es motivo para replantear la lealtad con él. No es casual que en los ochenta el voto ciudadano no favorece a la ideología social-demócrata ni a los gobiernos liberales, dado que su gestión pública no satisface las expectativas que ofrecen a los electores; en este caso, frente al mejoramiento ininterrumpido en la calidad de vida, al final de los años setenta las promesas del bienestar son reemplazadas por las políticas de ajuste para evitar un mayor deterioro en las finanzas públicas. Empiezan a triunfar las posturas neoconservadoras, las cuales alertan sobre los costos públicos que para la sociedad tienen las políticas de gasto orientadas a la búsqueda del bienestar politizado. Se asume pues, que los errores del Gran Gobierno son la causa de la caída en los niveles de vida.

El cuestionamiento al Estado magnificado se extiende hasta que el vigor ciudadano asume posturas más activas en la vida pública. La exigencia para que los Estados sean eficientes y no sobredilatados es parte esencial de la ciudadanía contestataria, es decir la que no está dispuesta a que sus espacios sean saturados con más políticas y acciones del Estado.

El despertar de lo público (Cunill, 1997:24) es la respuesta a la cultura y a la práctica del estatismo. Lo público es reivindicado por la sociedad y los ciudadanos hasta conseguir que trascienda lo estatal. Lo público-social es el valladar para contener los excesos de lo público-estatal. Implica la apertura de espacios que tienen como actores a diversos grupos y organizaciones autónomos que se movilizan para crear una franja que es reconocida como el hogar de los ciudadanos. Lo público-social obliga a desestatizar, desburocratizar y desregular los Estados para eliminar el cúmulo de aparatos, interlocución e instancias que acrecentaban la distancia entre ellos y los ciudadanos.

La recuperación de lo público a cargo de los ciudadanos ha sido una tarea ardua y compleja. Ha implicado revisar límites, capacidades, derechos y responsabilidades para evitar el avance de la desconfianza ciudadana hacia el Estado. Acercar éste a los ciudadanos es la gran tarea que da inicio en los años noventa, una vez que se reconoce que el vigor del Estado no se encuentra en sus medios instrumentales, sino fundamentalmente en su contenido público y democrático. La visión cosificada del Estado pierde terreno ante las posturas constitucionales, republicanas y democráticas que lo valoran como una institución sujeta a reglas que garantizan la importancia de lo privado y lo público.

Por tanto, la categoría “reforma del Estado” da cuenta de la importancia de ser más público para que los ciudadanos vuelvan a tener confianza en él en cuanto poder necesario e imprescindible. Lo público del Estado es la constante más regular en la agenda de los grupos y las organizaciones ciudadanas. Si lo público es lo accesible, lo compartido, lo común, es importante que se tome en cuenta la iniciativa de los ciudadanos para asumir las tareas de corresponsabilidad pública. No más Estado sin controles democráticos, es la bandera de una vida pública más abierta y participativa. Si lo público es un presupuesto de la democracia y la constitucionalidad, se convierte en referente ineludible para que el Estado se desenvuelva en la lógica de las interacciones que lo erigen como un poder accesible y sujeto a restricciones. El Estado autosuficiente y arrogante no es consecuente con la sociedad abierta ni con la democratización del poder.

Si lo público ha sido un factor para democratizar el Estado, también ha contribuido a reivindicar al ciudadano en relación con la versión formalista. Esto significa que la categoría ciudadano no es un ritual, una alegoría o una utopía irrealizable, sino persona de carne y hueso, que se caracteriza por ser contribuyente, elector, cliente y usuario.

En cuanto contribuyente, no sólo tiene la obligación de cumplir las disposiciones fiscales, sino que tiene el derecho de exigir, conocer y evaluar cómo se utilizan los recursos públicos que se generan, en su calidad de persona privada. Si contribuir a la mejor recaudación fiscal implica tener responsabilidades públicas desde la actividad económica privada, también es obligatorio que el Estado informe cómo gasta lo recaudado y cuáles son los beneficios tangibles que produce de modo colectivo, así como los indicadores que permiten acreditar su eficiencia institucional.

Como elector, el ciudadano juega un papel decisivo en la correlación de fuerzas, la alternancia política o la continuidad en el poder. Por un lado, puede recompensar con su voto el desempeño eficiente de los Estados y los gobernantes. Por el otro, puede castigar con el mismo la deficiente o insuficiente calidad de las acciones estatales, así como la falta de aptitud de las clases gobernantes para conseguir resultados satisfactorios. El poder de los electores no puede ni debe desconocerse, ya que es decisivo para influir no sólo en la competencia política, sino en las relaciones intensas que definen los escenarios de la estabilidad y la correlación de fuerzas.

Como cliente, tiene el derecho de evaluar la calidad de los bienes y servicios públicos que el Estado produce, lo cual le permite tener la oportunidad de manifestar su satisfacción o rechazo con la oferta de satisfactores que le formulan. Incluso, puede demandar, cuando exista motivo para ello, a la administración pública no sólo por ineficiente, sino cuando le ocasiona daños mayores en su integridad.

Para defenderse de los abusos, las ineficiencias y las negligencias del Estado, hay países que han aprobado la vigencia de instrumentos que permitan a los ciudadanos hacer valer sus derechos en calidad de clientes. Es el caso de la Carta para Usuarios de Servicios Públicos, de Bélgica (1992); la Iniciativa de Normas de Servicio Público, de Canadá (1992); la Carta de Servicios Públicos, de Francia (1992); la Carta de Calidad en los Servicios Públicos, de Portugal (1993); el Observatorio de la Calidad, de España (1992) y la Carta del Ciudadano, del Reino Unido (1991).

En cuanto usuario, establece vínculo directo con la autoridad pública y demanda trato considerado para la atención y solución de las necesidades que plantea. En la actualidad, el ciudadano no acepta, de acuerdo con la racionalidad burocrática, el trato de código o expediente. Exige atención esmerada y respuestas eficaces al conjunto de necesidades que tiene en su condición de privado y persona pública.

La oferta de servicios a la que tiene derecho genera relaciones civiles y administrativas que demandan sensibilidad por parte de los operadores del gobierno. Como usuario de los bienes y servicios a cargo del Estado, no está impedido para comparar, en términos de competencia y calidad, cómo funcionan otras instituciones para exigir resultados altamente eficaces.

### **Democracia y eficiencia**

Entre los aspectos más importantes de la sociedad contemporánea están los relacionados con la democracia y la eficiencia. Desde el ángulo económico, la sociedad desarrolla una variedad de fuerzas productivas que favorecen el auge económico, científico y tecnológico como plataforma que permite impulsar las operaciones complejas del intercambio económico. En términos de la competencia económica, la sociedad se rige por el principio de la pluralidad, es decir, por el reconocimiento de empresas, capitales y personas que tienen como objetivo ganar un lugar básico en la estructura y los derechos de propiedad. Este requerimiento se inscribe en la visión del Estado de derecho, el cual es el responsable de generar y dar vigencia a las reglas que garantizan un ambiente de certidumbre.

En la democracia moderna, los derechos de propiedad son la base para que la prosperidad de lo privado sea el motor de la prosperidad pública. De este modo, la utilización de los capitales, los montos de inversión, las ganancias esperadas y el desarrollo de los agentes económicos, deben tener como ámbito institucional la vigencia de la democracia. Sin ésta, no es posible que los mercados se desenvuelvan con reglas claras de competencia, seguridad e incentivos. Los mercados son receptivos a los valores de la competencia, y el terreno idóneo que la acredita es la democracia en cuanto sistema de vida.

Así, la capacidad emprendedora se constituye en un sistema de capacidades que pueden orientarse a innovar y desarrollar los elementos reales y potenciales de los mercados. En el mundo moderno, la democracia es un valor incuestionable para ubicar los mercados económicos y los mercados políticos. Los primeros tienen la responsabilidad de convertirse en palancas de la producción, el crecimiento y la circulación de los bienes y servicios. Los segundos responden a las categorías de lucha y competencia, dado que los actores que en ellos participan aspiran a que las contiendas sean reguladas por instituciones confiables. La democracia política es prerequisite de los mercados económicos porque en ella se organiza la sociedad en cuanto Estado constitucional. Tampoco es concebible la democracia política si la autoridad pública no garantiza relaciones formales de igualdad y competencia.

Ante la falta de legalidad y legitimidad democráticas, no es posible el desarrollo de los agentes económicos y políticos en razón de la competencia y la seguridad institucional. Más allá de cualquier planteamiento filosófico, la democracia tiene que manifestarse como la articulación de instituciones encargadas de conseguir acuerdos fundamentales para asegurar libertades públicas, derechos de propiedad y políticas equitativas de bienestar. El alcance procedimental de la democracia es fundamental, pues es el modo en que se ejerce la función de gobierno para articular a la sociedad, los ciudadanos, el mercado y los beneficios producidos. Lo procedimental alude al comportamiento eficaz



o no de las instituciones, lo cual es determinante para construir y fortalecer el orden jurídico y político que es consubstancial al Estado. Si la democracia no tiene las instituciones que favorecen la regularidad de lo social, lo político y lo económico, es difícil que se consolide como un modo de gobernar. Las formas democráticas pueden invocarse una y otra vez, pero si hay fallas de funcionamiento, significa que el *modus operandi* no tiene la calidad necesaria para conseguir resultados eficientes.

Por ello, la eficiencia es otro de los aspectos a considerar en la vida de la democracia. La democracia moderna implica costos fiscales, monetarios y presupuestales que es importante considerar de manera explícita. El vínculo entre producción y costos, ganancias y fisco, necesidades sociales y valor monetario no puede soslayarse cuando se identifica la conexión determinante entre la sociedad y el Estado. Un ejemplo de lo señalado es que el Estado moderno debe entenderse como un Estado fiscal. De ahí que una condición básica para fortalecer las tareas públicas del Estado es que los contribuyentes cumplan las obligaciones fiscales. La democracia sin vínculo con los costos fiscales es camino fértil para la ineficiencia acumulada. Los recursos fiscales son los insumos para financiar las políticas de desarrollo tomando en cuenta la pluralidad de la vida pública, las demandas en competencia y el conflicto de intereses.

El valor de la eficiencia no es un dato, sino el resultado de combinar ventajas institucionales con responsabilidades compartidas. La eficiencia en la democracia es fruto de las instituciones públicas y privadas. En el caso del Estado, es un compromiso de alta política para asegurar la gobernabilidad y la estabilidad de la vida pública. Ello implica delimitar ámbitos de competencia, estrategias de cooperación y formas de interacción que faciliten el aprovechamiento de los esfuerzos sociales e individuales. Corresponde al Estado crear, garantizar y favorecer las instituciones que favorecen los rendimientos productivos del quehacer público en el cual tienen un lugar importante las organizaciones y los recursos de la sociedad.

La eficiencia del Estado es la evidencia más confiable para desarrollar la capacidad de los agentes emprendedores. Es la señal idónea para que los mercados funcionen sin sobresaltos. Es el termómetro para que la gobernabilidad democrática sea alimentada con resultados positivos. La eficiencia del Estado significa relaciones incluyentes de vida, combate exitoso a la corrupción (Caiden, 1997:9), relación simétrica entre ingresos y gastos, calidad en los bienes y servicios que produce y distribuye, regulación facilitadora, abatimiento de costos innecesarios, correspondencia entre población productiva y recaudación fiscal, fórmulas prácticas de corresponsabilidad pública, funcionamiento abierto del gobierno, evaluación periódica de las acciones realizadas, mejoramiento en la calidad de vida y búsqueda confiable del futuro deseado.

La eficiencia del Estado es predecisional y posdecisional. Es predecisional cuando se definen objetivos, metas y criterios que corresponden a los contextos en que debe obrar y tiene para ello las condiciones favorables para iniciar el cumplimiento de las políticas. Es posdecisional cuando los momentos posteriores a la decisión se traducen en resultados favorables o negativos que tienen impacto en la vida social. La eficiencia posdecisional es la verdadera prueba de fuego de los Estados, dado que su reconocimiento y aceptación como institución que articula capacidades le permite aumentar el capital de la legitimidad por resultados.

De acuerdo con la democracia moderna, la eficiencia nunca es valor absoluto -relación óptima entre medios y fines-, sino valor relativo -ventajas y restricciones factuales- influido por actores, valores y circunstancias propias y ajenas. Como valor, la eficiencia depende de la calidad de las instituciones y no responde a ejercicios de pirotecnia intelectual. La pluralidad de los valores sociales es importante en el logro de la eficiencia como valor institucional. Esto significa que la eficiencia estatal es producto de capacidades producidas y aplicadas, no de normas prescritas. El juego de las interacciones sociales, políticas y económicas es el factor más sobresaliente para asociar la democracia con la eficiencia.

El sentido, calidad y oportunidad de las instituciones es la clave para que los Estados estimulen el mejor desempeño de la vida privada y la vida pública. Esto implica que emprenden procesos de reforma, modernización y desarrollo institucional para revitalizar sus capacidades de respuesta.

En todo caso, la democracia y la eficiencia se condensan en la categoría “capacidades de gobierno”, porque desde la perspectiva de la dirección común, se corrobora la aptitud de los gobiernos para asegurar el desarrollo de la sociedad y la mejor sobrevivencia del Estado.

### **Gobierno por políticas**

Un medio encaminado a facilitar la nueva relación entre la sociedad y el Estado es el modo de ejercer la función de gobierno. Si el Estado es la organización política de la sociedad, es importante destacar cómo se ejerce la tarea de gobernar con base en los valores de la democracia. En este caso, el modo de gobernar se integra por capacidades y estrategias encaminadas a generar resultados que dan cuenta de la interacción ciudadanos-instituciones públicas, tomando en consideración las relaciones de corresponsabilidad.

Un saldo indiscutible en la nueva relación sociedad-Estado es la ampliación y el fortalecimiento del espacio público. En este sentido, la existencia de gobiernos que deliberan es propia del estilo de las políticas, es decir, del conjunto de decisiones y acciones que se adoptan de manera continua para influir en el curso de los acontecimientos de la vida pública. Los gobiernos que deliberan tienden a la comunicación abierta y amplia con los diversos grupos de interés. Utilizan las políticas como formas de respuesta institucional para incorporar la opinión de los ciudadanos en los asuntos de interés común. Tomando en cuenta que la sociedad contemporánea se integra por estructuras de decisión y arenas competitivas de poder, no es factible gobernar con criterios unilaterales o prácticas de cenáculo.

Las políticas públicas (Jekins, 1978:15) no se restringen a lo gubernamental ni a lo estatal, sino que su ámbito de operación son las instituciones que conjugan lo privado y lo público. Situarlas únicamente en lo gubernamental, limita su esencia al considerarlas como instrumentos de la racionalidad formal, no de la racionalidad pública. En la definición de los espacios públicos, las políticas articulan las esferas del mercado y el Estado; de los ciudadanos y el gobierno; de lo público y lo privado; de las instituciones y la institucionalidad. Son instrumentos de cooperación y gobierno que permiten nutrir la eficacia de las instituciones públicas. Permiten, además, que la sociedad recupere a través de los ciudadanos organizados, espacios de acción que estaban ocupados por instituciones de lo estatal provocando distancias significativas entre los propios ciudadanos y los gobiernos. Las políticas facilitan que la relación ciudadanos-gobierno sea directa y evitan la diferencia negativa entre expertos y legos, situación que desfavorece la vida pública debido a que se generan áreas de exclusividad a cargo de quienes detentan el saber burocrático.

Una desventaja de las instituciones administrativas ortodoxas (Aguilar, 1997:13) es que no siempre reconocen la participación de los ciudadanos en la agenda pública, pues se considera que son asuntos reservados al conocimiento de profesionales; mientras que con las políticas, la posibilidad de la acción ciudadana no sólo es posible, sino necesaria porque favorecen un ambiente de deliberación en términos de prácticas incluyentes. Para los gobiernos que deliberan, los ciudadanos activos y organizados tienen algo que aportar; mientras que para la óptica de lo administrativo, son indispensables los sistemas de intermediación en la atención de las demandas sociales. Vencer la distancia entre gobernantes y gobernados es factible con la comunicación que favorecen las políticas en razón de la pluralidad democrática. Debatir, deliberar y argumentar (Majone, 1997:67) son procesos que se favorecen con las políticas, con lo cual el carácter incluyente del gobierno se erige no sólo en una condición de lo público, sino en una institución que responde al contenido de las sociedades abiertas y democráticas.

De este modo, la racionalidad pública es la verdadera esencia de las políticas cuando son fruto de relaciones dadas entre los actores sociales y políticos. Es un tipo de racionalidad que se obtiene en el ámbito del ajuste mutuo de intereses; la comunicación intensa y continua; los arreglos institucionales;

la construcción de los consensos; la superación de restricciones y la capacidad de las instituciones para articular la oferta de gobierno con las demandas en competencia. Para espacios públicos donde hay creciente intensidad ciudadana, las políticas son medios para ordenar, institucionalizar y priorizar respuestas que denotan la presencia de organizaciones que desempeñan un papel activo en la definición e integración de las agendas públicas.

En el tiempo contemporáneo, la ciudadanía de la democracia formal y ortodoxa se transforma en la ciudadanía del realismo democrático. Éste se integra por la estructuración de actores, valores, intereses y estrategias que nutren los movimientos de lo público, al enlazar la constelación de los grupos que ejercen sus derechos de modo organizado. Las políticas son parte vital del realismo democrático, pues son dispositivos que se utilizan en arenas de poder que son propias de aquellos intereses y agrupaciones que aspiran a tener reconocimiento público desde diversos frentes de la vida privada.

Como método de gobierno, las políticas son consecuentes con el resurgimiento de lo público sin desvalorizar la importancia de lo privado. En todo caso, la relación público-privado inscrita en el repliegue de los Estados, el juego competitivo de la economía de mercado y la democratización de los sistemas políticos, tiene un efecto multiplicador que da vida al gobierno por deliberación y a las nuevas formas de corresponsabilidad institucional. El gobierno por deliberación es el gobierno de lo público, y las políticas son parte vital de cómo el gobierno de lo público se organiza en los marcos de la competencia abierta y el pluralismo que se alimenta con la premisa de más sociedad y menos Estado. Esto no significa un Estado amputado, neutral o débil, sino orientado hacia la regulación y la promoción para que no tienda al crecimiento injustificado de los espacios administrativos y burocráticos que frenan el desarrollo de los agentes sociales y económicos.

Un elemento consecuente con este tipo de Estado es el gobierno por deliberación, dado que, a través de las políticas, vincula con menor costo la necesaria interdependencia y cooperación entre lo público y lo privado. Institucionalizar la deliberación es un paso importante para dar lugar a la argumentación, que es el otro elemento para sustentar la mejor comunicación con los ciudadanos. Los argumentos son un recurso para convencer sobre la pertinencia e importancia de las políticas. Implican posturas razonadas, evidencia diáfana e información convincente para elaborar y, en su caso, implementar las políticas en la complejidad de los sistemas políticos. Son la vía para que la justificación valorativa de las políticas tenga rangos de aceptación para construir los consensos que necesitan.

Sin argumentos no es factible el gobierno por deliberación, dado que se incurre en posiciones sobrepolitizadas que conducen a la pérdida de recursos que, sin duda, polarizan la vida pública. Lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos no es asunto reservado a los distintos niveles de la autoridad pública, sino que en ello influye el comportamiento de los actores sociales. Las políticas, en cuanto acción u omisión, son posturas deliberadas que no responden a designios humanos ni a visiones atomizadas, sino a la interrogación y formulación de problemas que definen la integración de las agendas institucionales.

Incluso, un hecho fundamental de las políticas es que denotan grados de autonomía, es decir, son el origen de sí mismas, y en esta perspectiva, se acreditan como un sistema de decisiones y acciones que se reformula de manera continua. Esta situación refleja que, más allá de la voluntad de los gobernantes, tienen su propia razón de ser, y su complejidad deviene, en consecuencia, de los centros organizados de la vida pública.

Visualizadas como instrumentos de los gobiernos que deliberan y argumentan, apuntan a modificar los patrones de la política (*politics*) que no son funcionales para las sociedades abiertas. A su vez, son influidas por los contextos políticos, que son la conjugación de presiones, valores y estrategias orientados a influir en el ejercicio del poder. Como testimonio de la acción colectiva, las políticas no se agotan en consideraciones instrumentales o formales, sino que son punto esencial para situar cómo lo

público se organiza con ciudadanos activos que tienen como objetivo el cumplimiento de objetivos y metas en el mundo de la vida institucional.

La acción colectiva (Olson, 1971:2) no es acción de masas ni de grupos anónimos, sino de estructuras y arenas de poder que se constituyen a partir de intereses articulados y valores compartidos. Las políticas responden al realismo democrático en el cual las presiones son la constante para determinarlas como un proceso de aproximaciones (Majone, 2001:4) sucesivas y conjeturales, no como acciones concluyentes y definitivas. Al conjuntar la discusión y la argumentación, se constituyen en instrumentos que exigen calidad institucional para ordenar y reordenar las diversas facetas de lo público.

Frente a las demandas en competencia y los conflictos de interés, las políticas son el resultado de soluciones democráticas que dan cauce a enunciados fácticos que acreditan el sentido, operación y eficacia de los gobiernos, tomando en cuenta que en la relación sociedad-ciudadanos no hay decisiones sin destinatarios, ni acciones sin contexto. En la visión más positiva de las políticas, no hay lugar para los Estados nodrizas ni para los gobiernos mecenas, que son la negación de toda capacidad emprendedora desde el momento en que le confieren a las libertades civiles y públicas valor abstracto, no valor concreto.

Lo anterior significa que las políticas responden a la democracia y la democratización. En el primer caso, la democracia institucionaliza los atributos de la inclusión, la deliberación y la argumentación con los procesos de aprendizaje y experimentación, que llevan al desenvolvimiento creativo -autoestima de las capacidades ciudadanas- de la vida pública. En el segundo caso, la democratización contribuye a la redistribución del poder y de los beneficios sociales, evitando que la centralización política inhiba las capacidades productivas de los ciudadanos.

### **Transparencia y rendición de cuentas**

Una característica del poder omnipresente y, por ende, sin controles políticos, es que se encuentra a distancia pronunciada de los grupos y organizaciones de la sociedad. Se valora como institución de autoreferencia e incurre en prácticas que ocasionan el quebranto de la confianza en las autoridades electas y designadas. Se rige por reglas faraónicas y costumbres borbónicas que únicamente incrementan las relaciones de desigualdad entre las personas y las instituciones de la vida pública.

En la democracia, las instituciones responden al imperativo de los pesos y contrapesos para evitar el aniquilamiento del régimen político. No hay ejercicio prudente -constitucionalidad y distribución de competencias- del poder cuando los controles son ineficaces para regularlo. El peor daño a la democracia es la ausencia de contrabalances que, en sentido estricto, son la garantía para que lo civil, lo político y lo público no ingresen a etapas de supeditación que dañan el funcionamiento de las instituciones. Cuando el poder omite el valor de la responsabilidad, que en buena medida es fruto de las restricciones positivas -constituciones, normas, leyes, reglamentos-, se ubica en posición de riesgo, dado que sus acciones se efectúan con base en la exaltación de las atribuciones que tiene asignadas.

La responsabilidad consiste en tomar conciencia de que las atribuciones legales y legítimas nunca son ilimitadas, y que en una sociedad competitiva como la moderna siempre hay un lugar reconocido para las restricciones. Atribuciones y restricciones son el binomio del poder democrático y éste no reconoce homogeneidad de fuerzas, sino la diferenciación de actores tomando en cuenta la importancia del pluralismo político e ideológico. Si las atribuciones son las responsabilidades y acciones que se autorizan, e implican competencia jurisdiccional, las restricciones se caracterizan por limitar de modo racional la voluntad, la autoridad y la discrecionalidad del poder, con el fin de que no incurra en la arbitrariedad o el despotismo ilustrado.

En consecuencia, la responsabilidad pública (*accountability*) depende no sólo del diseño de las instituciones, sino fundamentalmente de la cultura que favorece el aprendizaje de la democracia y la vigencia de los procedimientos que aseguran que la comunidad política actúe con imparcialidad y eficacia social. La responsabilidad se acrecienta en la medida en que es valor compartido y un modo de

vida que es objeto de institucionalidad. La responsabilidad no es coto de preferencias ideológicas o de grupo; es condición insoslayable para la vida confiable de los ciudadanos, pues representa la clave para que la democracia procedimental -normas, estructuras, procesos, operadores- sea el sustento de la democracia en cuanto modo de vida -actitudes, cultura, creencias, deliberación, tolerancia y respeto- que asegura el fortalecimiento de la *civitas*.

En este caso, es responsabilidad del poder el ejercicio transparente de los recursos, pues de otra manera se incurre en conductas patrimoniales que son opuestas a la necesaria distinción entre lo privado y lo público. Cuando lo privado y lo público no han sido objeto de diferenciación, se frena el desarrollo creativo de la sociedad y los gobiernos. La transparencia de los recursos es un imperativo de la democracia (Majone, 2001:37) y significa que los ciudadanos tienen el derecho republicano de exigir que los recursos que aportan a la hacienda pública al pagar los impuestos desde la esfera civil, tengan un destino confiable para producir beneficios compartidos. Transparencia es imparcialidad, objetividad y claridad en los recursos aplicados, así como vigilancia continua para corroborar, en cualquier momento, que no hay ilícitos ni suspicacias que pueden quebrantar la lealtad entre el gobierno y los ciudadanos. Ésta es fruto de relaciones de reciprocidad que acreditan cómo las autoridades y los ciudadanos tienen conciencia de que los derechos y las responsabilidades son la piedra angular del gobierno transitorio -renovación periódica de los dirigentes políticos-, que es el gobierno de la democracia.

La transparencia es inherente al poder democrático no sólo en cuanto atributo, sino como obligación que no admite incumplimiento. Los gobiernos únicamente administran la hacienda pública, y los recursos a su cargo no son parte de la valoración patrimonial que desconoce los principios que aseguran la coexistencia de lo privado y lo público sin ambigüedad ni beneficios negativos, ya que se convierten en costos injustos para los ciudadanos y para las actividades productivas de la economía pública.

Lo público de los recursos implica transparencia pública, y ésta se conecta con la existencia de reglas formales, diáfanos y coherentes. Los errores en el diseño y aplicación de las normas positivas ocasiona que la cultura de la discrecionalidad sea el “medio” para aclarar dudas, imprecisiones y omisiones. La transparencia de los recursos responde a la honradez republicana, al carácter abierto de la democracia y al objetivo de eliminar las suspicacias que vulneran la confianza en los gobiernos.

La confianza en la utilización y el aprovechamiento de los recursos fortalece la postura imparcial de las instituciones, pues significa que su fundamento, operación y resultados se rigen por los valores del bien común, entendido como la base de la convivencia republicana. La transparencia no se agota en factores de carácter procedimental, sino que alude a la confianza que el poder democrático genera para que el espíritu de lo público sea el substrato de las instituciones que tienen a su cargo las tareas relacionadas con el gobierno y administración de la sociedad.

Un camino para fulminar la confianza en el gobierno y las instituciones administrativas es no favorecer la cultura de la transparencia; en este caso, el poder corre el riesgo de aislarse de la savia ciudadana hasta convertirse en un mal público que daña irremediablemente la vida colectiva. Las posturas cerradas en cuanto al ejercicio del poder estimulan los valores patrimoniales y, con ello, las relaciones tribales. Ningún poder es confiable sin la transparencia institucionalizada de los recursos. No obstante que sean legales y legítimos de origen, no significa que también lo sean en cuanto resultados conseguidos. En todo caso, propician desconfianza y tienden a las prácticas de corrupción, que son el peor corrosivo que daña a la sociedad. Sin transparencia no es posible considerar a los gobiernos como instituciones que se orientan al bien común y a la existencia de valores éticos que generen más confianza en las autoridades constituidas.

En consecuencia, la rendición de cuentas es parte esencial de la vida de los gobiernos responsables, porque se ubica en contextos más amplios del régimen político. En éste, el vínculo entre el poder ejecutivo y el poder legislativo configura situaciones que se condensan en la regla de que “el

poder controla al poder”. En la visión republicana y democrática, la rendición de cuentas es parte de mandatos conferidos; en este caso, de los ciudadanos hacia las autoridades públicas.

En particular, las áreas sujetas a este tipo de control institucional y político por parte de la instancia legislativa son la ejecutiva y, de modo específico, la administración pública. La elección universal de las autoridades públicas es un mandato que conlleva responsabilidades a cumplir. Lo relacionado con la administración del patrimonio público, el cumplimiento de planes, programas y políticas, así como los resultados conseguidos, son asuntos que exigen claridad institucional para evitar la desconfianza del público ciudadano hacia las autoridades responsables de mejorar la calidad de vida en la sociedad.

El quehacer de la administración pública implica costos y ventajas. Costos, porque su funcionamiento es sufragado con el dinero de los ciudadanos mediante el pago de impuestos. Ventajas, porque es el medio para generar y distribuir beneficios de acuerdo con la equidad social. En ambos casos, se utilizan recursos públicos que deben aprovecharse no sólo de manera justificada, sino con apego a las normas de honradez. Como ejemplo genuino de la responsabilidad pública, la rendición de cuentas es importante para evitar que los arreglos de cúpula o la cultura de los “favores” personales sean los caminos que prevalezcan en la “salvaguarda” del patrimonio público.

La rendición de cuentas no es un informe protocolario ni un conjunto de memorias que se elaboran periódicamente para describir lo realizado. Es, ante todo, un sistema que combina indicadores, información, medición, valores éticos (Ministerio, 1997:35), cumplimiento de metas y la calidad del desempeño como aspectos centrales de cómo la administración pública desarrolla sus tareas con responsabilidad social y política. Los elementos mencionados son la base para identificar la operación amplia y compleja de la propia administración pública, entendida como el gobierno de la comunidad.

En la vida pública no hay responsabilidad anónima, y la autoridad tiene la obligación de rendir cuentas de lo que realiza. Una característica a destacar es el énfasis en lo conseguido, es decir, el conjunto de logros, insuficiencias, deficiencias o fracasos que caracterizan espacial y temporalmente los rendimientos de la gestión pública. No interesa el recuento de intenciones, planes, cifras y acciones, sino la eficiente gestión de los recursos públicos y quiénes son los responsables del cumplimiento de las metas colectivas. La correspondencia entre objetivos, metas, programas, proyectos y recursos utilizados son el punto cardinal de la administración pública para responder a las expectativas que los ciudadanos tienen en ella, y de esa manera cumplir con las normas que el poder legislativo - representante político de la sociedad- define para garantizar la aplicación correcta, oportuna y eficaz de los propios recursos.

La rendición de cuentas es oportunidad inmejorable para conocer la administración de los ingresos y los gastos de la comunidad política, evitando así la descapitalización de las haciendas públicas y el gasto desbordado de los planes faraónicos. Además, cuestiones neurálgicas como el déficit fiscal y el impacto de la deuda pública se conocen mejor cuando, en el marco de los pesos y los contrapesos, son objeto de discusión y evaluación. Por eso, ni la política de candilejas ni la de los “claroscuros” son consecuentes con la responsabilidad pública de informar a las instancias correspondientes sobre el destino y los resultados conseguidos. La confianza institucional se asocia con la rendición oportuna y precisa de los recursos, dado que refleja cómo los controles democráticos son necesarios para contrarrestar la administración de las dádivas, así como la recompensa partidista y la lealtad personal.

### **La evaluación pública**

No menos importante para fortalecer el mundo de la confianza institucional es el papel que desempeña la evaluación en los procesos del gobierno. Si la democracia es un contrato que se renueva periódicamente entre los ciudadanos y las autoridades constituidas, es fundamental valorar la calidad de los resultados que se producen en nombre del interés público. Las propuestas de gobierno son la constante más regular que se escucha en la vida pública. La intención de objetivos se manifiesta en

diversos foros de la sociedad. El propósito de las políticas se conoce en los diversos niveles de la vida ciudadana.

Sin embargo, lo trascendente en las tareas del gobierno de lo público son los resultados conseguidos. En tal sentido, la fase *ex post* es la que acredita las capacidades o incapacidades para gobernar. Más allá de qué se decide, quién decide y cómo se decide, los ciudadanos centran su atención en el impacto de las políticas y en el desempeño de las instituciones administrativas. En la vida de los gobiernos la fase *ex ante* también es fundamental; ella se refiere a las condiciones iniciales y favorables que tienen las políticas para impulsar su desarrollo. Pero, no hay duda de que el reto mayor de las políticas son los procesos de implementación y, con ello, los trabajos de evaluación. Ésta no debe concebirse únicamente como el análisis entre lo propuesto y lo alcanzado. Tampoco se agota en la relación pormenorizada de los insumos y los productos; menos en la exaltación de los objetivos definidos y los medios asignados.

La visión instrumental de la evaluación no facilita la comprensión de las operaciones gubernamentales ni permite identificar el grado de coherencia o incoherencia de las políticas. Se ciñe a esquemas sinópticos y decisionales que favorecen la postura de que las acciones a cumplir son producto de la racionalidad exhaustiva y, por lo mismo, los márgenes de error son cuestión secundaria, porque sí es factible desenvolverse en los terrenos del cálculo certero y los resultados previstos.

La evaluación de las políticas se convierte en un ejercicio introspectivo cuando únicamente lo realiza un círculo de expertos que “conocen” mejor que nadie el diseño y la operación técnica de las políticas. La dimensión instrumental es limitada para conocer el impacto de fondo que las políticas tienen en la vida productiva y social. En materia de gobierno, el impacto de lo realizado es importante para situar el capital político que se tiene y cómo puede incrementarse. Si los problemas públicos son formulados por la autoridad pública, y las políticas son producto de arreglos institucionales, significa que hay diversos actores interesados en su evaluación.

Hay pues, actores gubernamentales y no gubernamentales que tienen como preocupación examinar los elementos cuantitativos y cualitativos que son inherentes a las políticas. En este sentido, gobernantes, administradores, empresarios, políticos, legisladores, líderes sindicales, congresos, burocracia gubernamental, medios masivos de comunicación y la comunidad de evaluadores son actores que emiten opiniones en relación con los aspectos positivos o negativos de las políticas.

La evaluación de las políticas no es un proceso cerrado, sino abierto, interactivo, plural y democrático. Es parte del juego de las instituciones y tiene la ventaja de generar información factual que permite corroborar los alcances y la eficacia de los gobiernos. Implica amplios procesos de deliberación, intercambio de opiniones y maduración de argumentos para conseguir acuerdos específicos. Ingresamos al mundo de la política (*politics*) desde el momento que los grupos externos a los gobiernos invocan valores orientados a puntualizar resultados que afectan o favorecen a los diversos grupos de la vida pública.

El contenido político de la evaluación se inscribe en el ejercicio del poder, y, por tal motivo, hay posturas que se expresan a favor o en contra de las acciones del gobierno. Nunca hay evaluación acrítica, neutral ni avalorativa, sino crítica, comprometida y valorativa. Si evaluar significa juzgar, emitir juicios u obtener datos, no hay duda que es un proceso relacionado con la pluralidad de intereses en conflicto. Este hecho es inevitable, dado que las políticas tienen diversos patrocinadores y responsables. Lo importante es determinar si las políticas han llegado a su fin, deben reformularse, han fracasado o deben corregirse. Cualesquiera de estas situaciones, es indicador fehaciente para superar puntos críticos, acrecentar logros o superar fallas. Si cada política tiene su perro guardián, también tiene público interesado en su evaluación. Si las políticas compiten unas con otras, no hay forma de evitar que el enfoque puntilloso de la evaluación sea parte de su tratamiento institucional.

Por ello, un capítulo sobresaliente de las políticas es conocer su verdadero impacto como producto institucional que se orienta a modificar situaciones indeseables que provocan la definición de diversos cursos de acción. El impacto de las políticas tiene ángulos interdependientes y específicos en

la vida pública. Por un lado, atienden demandas de grupos de interés con presencia importante en la estructura medular de la sociedad. Por el otro, permiten conseguir fines políticos a partir de vencer la resistencia de prácticas clientelares que son opuestas a la expresión genuina del mundo ciudadano.

Por ejemplo, las políticas de ajuste y estabilización diluyen las ventajas de grupos acostumbrados a conseguir logros sin importar los costos fiscales. Las políticas de regulación no enfrentan a los actores sociales y políticos por cuestiones redistributivas (afectación de condiciones de vida o de los derechos de propiedad), sino que determinan las reglas del juego a cumplir, destacando el modo en que se otorgan los beneficios de acuerdo con escalas de prioridad que incluyen, desde luego, los apoyos políticos que se consiguen. Las políticas de liberalización económica contribuyen a romper el carácter de invernadero de los sectores y ramas que no son competitivos en las economías abiertas. Las políticas democráticas y reformadoras evitan que las turbulencias y el conflicto político estallen en detrimento de la sociedad. Las políticas de crecimiento tienen como objetivo la coordinación eficaz de los agentes económicos, evitando la confrontación que polariza. Las políticas del desarrollo social son el balance dinámico tanto de fuerzas gubernamentales como de la sociedad para impedir que las políticas estadocéntricas retornen como una vía indispensable para favorecer a las fuerzas productivas de la vida pública.

El impacto de las políticas no es uniforme sino diferenciado, porque cada una, en sí, tiene antecedentes, circunstancias, actores, problemas, estrategias y resultados que la identifican como un tipo de respuesta deliberada que se orienta a estabilizar situaciones en las que prevalece el desencanto y la inconformidad ciudadana. Se inscriben, por tanto, en contextos específicos, lo cual implica conocer su grado de contribución en favor de la gobernabilidad democrática. Para la vida republicana, es saludable evaluar la acción del gobierno y de ese modo identificar su eficacia para conseguir resultados previstos o imprevistos. En ocasiones, el déficit de capacidades para gobernar se localiza en la nula o insuficiente evaluación de las políticas, o bien, en el deterioro de los instrumentos que se utilizan para su propia evaluación.

El impacto no es sólo el costo fiscal, monetario o financiero de las políticas, sino su incidencia para desactivar con ventajas específicas las situaciones de tensión que pueden convertirse en el desbordamiento de problemas. Si gobernar alude al modo de tomar decisiones y utilizar los recursos públicos para asegurar la fina correlación de fuerzas, grupos y organizaciones, el impacto de las políticas es el indicador para determinar los beneficios que se consiguen para atender y solucionar de manera ininterrumpida las demandas ciudadanas.

## **Conclusión**

Las nuevas relaciones de la sociedad y el Estado son producto de condiciones que apuntan por la senda de los cambios y las transformaciones crecientes. El mundo de la globalidad provoca que las aperturas externas, los intercambios y las liberalizaciones tengan influencia decisiva en el modo de vida de los individuos, las organizaciones y los gobiernos. El repunte de lo público es la constante más diáfana que modifica no sólo la percepción de los asuntos comunes, sino que estimula la búsqueda de otras fórmulas que articulen la convivencia de los actores sociales y políticos.

El paradigma de los Estados intervencionistas y densos es reemplazado por las energías y acciones que conjuntan lo privado y lo público, hasta configurar un sistema de vida que da cauce a la democratización del poder. Éste se redistribuye con el impulso de ámbitos que fueron adormecidos con las políticas del intervencionismo estatal. El agotamiento de las capacidades centralizadas, mismas que se enlazan con las sociedades industrializadas, representa la crisis irreversible del estatismo magnificado. La visión unicentrada del poder cede ante el empuje de la pluralidad democrática, que en ningún momento implica descomposición, fragmentación o pulverización, sino el reconocimiento vigoroso de actores y centros de acción que tienen oportunidad de participar en la corresponsabilidad de la vida pública.



El arquetipo de las sociedades cerradas no es compatible con la apertura de los sistemas de poder. En este sentido, accesibilidad, comunicación, publicación y democratización, son los atributos de una vida social y económica más activa, en la cual las relaciones horizontales han tomado la delantera a los procesos centralizados y, en consecuencia, presionan para que la sociedad contemporánea, entendida como una sociedad abierta (Popper, 1991:193), sea el espacio institucional que favorece el desarrollo de las capacidades individuales y públicas, de acuerdo a los valores de la responsabilidad, la competencia, las reformas democráticas y los contrapesos inteligentes del poder.

La sociedad abierta es consecuente con el fortalecimiento de lo público, pues se integra por ciudadanos activos que luchan por reclamar derechos sin omitir responsabilidades, y tienen como meta la existencia de un poder más equitativo y democrático. En consecuencia, el Estado en la sociedad abierta tiene contenido público y democrático; no satura los espacios de la vida social y pública, que son la clave para nutrir los procesos económicos y políticos. Un Estado con savia pública es el eje que coordina, incentiva e impulsa la economía de mercado con las ventajas de las políticas, y suma la aportación de los agentes sociales a la integración consensuada de las agendas institucionales.

### **Bibliografía**

- AGUILAR VILLANUEVA F. Luis (1997) "Estudio introductorio" en Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas, de Giandomenico Majone, México, coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- CAIDEN, E. Gerald (1997) "La democracia y la corrupción" en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 8.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad.
- JEKINS, William (1978) Policy Analysis. A political and organizational perspective, England, Martin Robertson and Company.
- MAJONE, Giandomenico (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2001) "International Regulatory Cooperation: A neo-Institutionalist Approach", conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el día 19 de marzo.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1997) La Ética en el Servicio Público, Madrid.
- NORTH, C. Douglass (1990) Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.
- OLSON, Marcur, (1971) The logic of collective action: public goods and theory of groups, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- PRESSMAN L. Jeffrey y Aaron WILDAVSKY (1998) Implementación, México, coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- POPPER, R. Karl (1991) La sociedad abierta y sus enemigos, Madrid, Editorial Taurus.
- PRZEWORSKI, Adam (1995) Democracia y mercado, Gran Bretaña, University Press, Cambridge.
- SCHMITT, Carl (1991) El concepto de lo político, Madrid, Alianza Editorial.
- STIGLER, George (1982) "The economist and the problem of monopoly, en The American Economic Review, Papers and Proceedings.
- THOENING, Claude-Jean (1997) "Política pública y acción pública", en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. VI, Núm. 1.

# **La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas**

**Roberto Martínez Nogueira**

**Roberto Martínez Nogueira**

Ph.D. en Administración Pública y Master of Arts, Cornell University. Estudios de posgrado en las universidades de Michigan y Colorado y en el INAP de España. Graduado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Profesor Titular Ordinario del Grupo de Asignaturas Teoría de la Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Miembro de los Consejos Académicos de Maestrías en Políticas y Gestión Pública de las Universidades San Andrés y Gral. San Martín. Ex Vicedecano de la FCE de la UBA.

Consultor de organismos internacionales, con actividades realizadas en 23 países en temas referidos a la reforma del Estado. Autor de 11 libros y coautor de 18.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Hipólito Irigoyen 785 5M  
1086 Buenos Aires - Argentina  
Tel.: (5411)43421395  
E-mail: [rmn@mol.com.ar](mailto:rmn@mol.com.ar)

## **La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas \***

### **Introducción**

La definición de los papeles y el perfeccionamiento de la organización y del funcionamiento de los aparatos estatales forman parte, desde hace ya bastante tiempo, del debate académico, de las preocupaciones centrales de las dirigencias políticas y sociales y de la agenda de los organismos internacionales. En este período se ha alcanzado un mejor reconocimiento de la importancia estratégica de las capacidades efectivas para la formulación y ejecución de políticas públicas, de la necesaria inclusión de esta temática en el marco mayor de la calidad de las instituciones, y del involucramiento de la sociedad civil como condición para hacer sostenibles los procesos de desarrollo y de construcción de la equidad.

En este escenario, casi todos los países de la región han realizado esfuerzos para introducir cambios sustanciales en la distribución de responsabilidades entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Distintas modificaciones en los regímenes legales, en los contenidos de las políticas y en la estructuración del Estado procuraron brindar un nuevo marco a los comportamientos, generar incentivos, liberar energías y hacer uso de las iniciativas sociales. No obstante, una institucionalidad que asegure una mayor coherencia entre objetivos, normas, expectativas y conductas todavía constituye una aspiración

En este trabajo se analizan algunos de estos esfuerzos, los escenarios en que se desplegaron, los procesos a que dieron lugar, los resultados alcanzados y las tareas pendientes. La institucionalidad a que se hace referencia es la vinculada a la problemática agrícola y al desarrollo rural, con consideración del caso de los países de América Central. Las referencias no son particularizadas, pues el propósito es, más que realizar un examen circunstanciado, fundamentar líneas para la labor futura en materia de rediseño institucional, de reforma del Estado y de movilización de las capacidades existentes en la sociedad civil.

### **1. La institucionalidad agrícola y rural en el contexto centroamericano**

#### **1.1. La institucionalidad como construcción**

En primer lugar, debe esclarecerse la noción de institucionalidad. Esta no es el producto de un diseño formal y técnico, sino la consecuencia de procesos históricos y de condiciones que hacen a la conformación de actores sociales, al desarrollo de sus relaciones recíprocas, a su articulación con el Estado, a la especificidad de la agricultura de cada país y a su inserción en los mercados mundiales. Es, por consiguiente, producto de procesos de interacción y de confrontación de perspectivas y de evaluaciones de la realidad respaldadas por recursos de distinto tipo de actores sociales que procuran satisfacer sus necesidades, avanzar sus intereses y demandar e incidir en los contenidos de las políticas.

La institucionalidad consiste en reglas de juego, en sus interpretaciones y en su efectiva aplicación, en las expectativas en torno a ellas generadas y en comportamientos de actores: no es arbitraria o aleatoria, sino que responde a lógicas sociales y organizacionales, y está caracterizada por tensiones entre sus componentes, incongruencias y ambigüedades (North, 1997). Por lo tanto, su análisis debe tener en cuenta su trayectoria histórica, las lógicas organizacionales en juego y sus impactos sobre dimensiones como la gobernabilidad, la legitimación del régimen político y el mantenimiento de lealtades a los mecanismos de articulación y agregación de intereses.

---

\* Documento presentado en el Taller Regional “Desarrollando la Economía Rural de Puebla a Panamá” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 5-7 de marzo del 2001.

Los actores, en el marco de esas reglas de juego, son las organizaciones estatales, con sus capacidades y acciones, las organizaciones de la sociedad civil (los mecanismos asociacionales existentes, los agrupamientos de productores, las organizaciones del nivel comunitario) y las formaciones empresariales. De la calidad de estos actores y de sus articulaciones depende la posibilidad de disponer de un sistema de reglas y de incentivos propicio para el desarrollo, la equidad y la competitividad. Las organizaciones del Estado, a través de sus políticas y de las modalidades de ejecución, juegan un papel estratégico y determinante en la construcción de las instituciones, por lo que sus cualidades pasan a ser variables críticas.

### **1.2. La especificidad institucional centroamericana**

En la trayectoria de la institucionalidad centroamericana hay coincidencias con los procesos de otros países de América Latina, pero también son manifiestas sus especificidades propias. El señalamiento de estas especificidades no puede inducir a desconocer las variaciones entre países, los casos excepcionales y las asincronías en los procesos.

Los atributos comunes son la pequeña dimensión de los países, sus agriculturas relativamente diversificadas, aun cuando con unos pocos productos predominantes, y con una importante diferenciación interna en términos de tipos de producción y de productores, sistemas de producción, relación con la propiedad de la tierra y mercados. Otros rasgos compartidos son la importante participación de la pequeña y mediana unidad productiva, la fragilidad ambiental, la fuerte articulación externa de algunos rubros y la elevada proporción de la población rural sobre la total.

En su trayectoria histórica, el Estado centroamericano pasó de una conformación básicamente patrimonialista a otra con fuertes elementos paternalistas y clientelísticos. Si bien existen procesos en marcha de superación de estas cualidades, algunos rasgos estructurales expresan y contribuyen a que este objetivo se demore en concretar: fuerte concentración de poder en las presidencias; reducida organicidad y formalización de los arreglos institucionales; vacíos normativos; incertidumbre con respecto a derechos básicos como la propiedad; frecuente falta de coherencia en las decisiones a lo largo del aparato estatal; fragmentación en la adjudicación de funciones; persistencia de la discrecionalidad en cuestiones tales como la asignación de tierras o prestación de servicios, etc. A ello debe sumarse la existencia de aparatos administrativos insuficientemente consolidados; modelos organizacionales y de gestión en los que están ausentes atributos como la estabilidad, la eficiencia y el universalismo; gobiernos locales precarios y coberturas territoriales concentradas e insuficientes.

Un aspecto particularmente relevante es una institucionalidad regional construida en común, con numerosos arreglos para la compatibilización de políticas, la ejecución de programas conjuntos y hasta la representación conjunta en ámbitos de negociación. Esos arreglos tienen especial importancia en lo agrícola, con mecanismos especiales para la realización de intercambios y la colaboración en materia de generación y transferencia de tecnología, sanitaria, de preservación de recursos y en torno a algunos rubros de interés común, etc. En conjunto, todos ellos conforman un panorama de integración, con consolidación creciente de los vínculos entre las economías y las sociedades de la subregión.

### **1.3. La trayectoria histórica de la institucionalidad agrícola**

Los sectores públicos agrícolas tienen una larga tradición histórica. Desempeñaron un papel central en la construcción de los Estados, con cobertura territorial sólo reproducida por unos pocos servicios estatales, constituyéndose por mucho tiempo en los únicos vehículos de relacionamiento entre los gobiernos y la población rural. Por esta razón, las cuestiones vinculadas a su estructura, tamaño y funcionamiento han tenido una significación política que excede al sector para afectar a la inserción del Estado en la sociedad.

Los sectores públicos agrícolas actuales son la resultante de un largo proceso de redefinición del papel del Estado en el desarrollo sectorial. En el pasado, sirvieron de garantes de la estructura agraria;

luego tuvieron participación protagónica en los intentos de transformarla y en la construcción de nuevos actores rurales. Ejecutaron políticas fuertemente intervencionistas y distorsivas, con controles sobre la importación a través de contingentes y de la concesión de licencias y aranceles elevados. Debieron satisfacer propósitos dirigidos a lo productivo, a los recursos fiscales y a la asistencia social, sirviendo como medios para la provisión de alimentos, para la generación de recursos externos y para el subsidio a los consumidores urbanos. Esta multiplicidad de objetivos estuvo asociada a una gran diversidad de instrumentos y a una inorgánica expansión de los aparatos estatales. Todo ello generó una respuesta social adaptada a los atributos básicos de las políticas y de la organización pública: segmentación de las demandas, búsqueda de ámbitos específicos del Estado para la defensa y promoción de intereses particulares, apego a regímenes que reducen los riesgos del mercado, etc.

#### **1.4. El marco de las reformas institucionales**

Esas orientaciones se fueron modificando como consecuencia de procesos comunes al conjunto de países de América Latina y del Caribe. Pueden citarse tres, de naturaleza valorativa, contextual y social: a) el cuestionamiento, y en gran medida el abandono, de concepciones arraigadas por mucho tiempo sobre el crecimiento basado en la acumulación de capital, en las inversiones en infraestructura física y en esquemas con fuerte protección comercial que otorgaban al Estado un papel sin competencia como motor del desarrollo. Esas concepciones presumían que las modificaciones en las estructuras productivas eran suficientes para elevar en forma generalizada los niveles de bienestar, b) los cambios estratégicos, políticos, financieros y comerciales en el contexto internacional que generaron nuevos escenarios y provocaron demandas inéditas, y que tuvieron por consecuencia la necesidad de adoptar enfoques renovados para las políticas estatales, y c) la creciente diferenciación al interior de la sociedad civil, activada a través del desarrollo de una red de organizaciones que representan los más diversos intereses y aspiraciones, dio nuevo vigor a los procesos de democratización.

Desde la década de los años ochenta se produjeron cambios en dirección a la liberalización de las barreras comerciales, a la eliminación de los regímenes de regulación y de subsidios y a dar un mayor énfasis al papel del sector privado. Los objetivos básicos fueron la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, la estabilización de las finanzas públicas y la reforma estructural de la economía. Las revisiones de la institucionalidad, al igual que en el resto de los países de América Latina, debieron realizarse en el marco de ajustes estructurales y fiscales. Las nuevas políticas de desregulación y apertura de los mercados generaron nuevas tensiones y abrieron nuevas oportunidades, con cambios en la importancia relativa de los instrumentos de política utilizados. Las privatizaciones y el abandono de funciones de intervención directa tuvieron consecuencias profundas sobre actividades como la comercialización, el crédito, el abastecimiento alimentario, los servicios a los productores, etc. Además, se redujo drásticamente el gasto público agropecuario, aun cuando en parte esa reducción se debió a la menor canalización de recursos hacia la intervención en los mercados.

En algunos países de la subregión, este proceso tuvo un telón de fondo que le confiere un carácter muy especial. En el marco de los procesos de paz, la reforma del Estado no fue la precipitante del rediseño institucional, sino la consecuencia directa de la reconstrucción de las relaciones entre actores sociales y políticos. Se modificó la naturaleza y la dinámica de la formulación y de la ejecución de las políticas, y se multiplicaron las demandas a que deben hacer frente las organizaciones estatales y de la sociedad civil. Además, otros factores contribuyeron a conformar ese escenario; algunos de ellos son la paulatina superación de viejas turbulencias políticas, las nuevas concepciones y orientaciones que informan la cooperación financiera y técnica internacional, el renovado impulso al proceso de integración, una conciencia renovada sobre la importancia de la preservación de los recursos naturales, y grupos sociales que apelan en mayor medida a sus identidades y capacidades para ejercer su autonomía y reivindicar sus derechos. Consecuencia de todo ello es que los ministerios actuales difieren significativamente de los existentes hasta hace poco tiempo.

## **1.5. La reforma de los “Estados remanentes”**

Las reformas de políticas asumieron en algunos países características más radicales que en otros, en los que los cambios fueron parciales y, por diversas circunstancias, estuvieron matizados por excepciones y regresiones. En éstos, junto a las políticas liberalizadoras, persisten medidas de fomento a la producción por medio de distintos tipos de subsidios, sin que los marcos legales se hayan modificado sustancialmente. A pesar de la eliminación de restricciones e intervenciones que afectaban a los mercados agroalimentarios, aún se mantiene en ciertos campos el poder discrecional de las instituciones gubernamentales. Las viejas distorsiones no han sido totalmente superadas, con transferencias a los productores en algunos rubros, mientras que en otros se penaliza a los productos exportables y se protege fuertemente a los importables.

En cuanto a las reformas de los sectores públicos agroalimentarios (SPA), se llevaron a cabo programas dirigidos a superar los problemas de ritualismo, centralismo, sectorialización excesiva y ausencia de participación (Martínez Nogueira, 2000). No obstante los cambios, estos SPA no están aún en condiciones de satisfacer las demandas del nuevo contexto o de constituirse en ámbitos eficaces en la formulación e implementación de políticas (Trejos y de las Casas, 1999). Más allá de sus consecuencias sobre el gasto público, el resultado de esos procesos fue un sector público imperfectamente adaptado a los requerimientos de la nueva situación y con limitaciones importantes de recursos. En otros trabajos se ha utilizado la noción de “Estados remanentes” para caracterizar esta situación, consecuencia de procesos en los que la redefinición de las funciones estatales, las privatizaciones, la desregulación y la transferencia de responsabilidades al sector privado y a niveles locales de gobierno fueron realizados sobre la base de la matriz organizacional y de gestión preexistente, sin modificaciones sustanciales en las capacidades disponibles o en las concepciones que gobiernan la acción (Martínez Nogueira, 1998; Piñeiro et al., 1999). Son Estados caracterizados por fracturas, articulaciones inadecuadas, presencia territorial insuficiente, falta de coordinación en las acciones y ausencia de mecanismos sistemáticos para la evaluación de los impactos de la acción estatal.

Estos “Estados remanentes” han sufrido el desmantelamiento de capacidades, el éxodo de recursos técnicos y la ausencia de incentivos. A sus vulnerabilidades históricas se han agregado, así, debilidades recientes. En el nivel de las políticas de gobierno, las modificaciones en las orientaciones referidas al crédito o a la comercialización chocan con la persistencia de políticas que responden a concepciones contradictorias o que se sostienen por su asociación a intereses específicos. Se evidencian incoherencias entre las demandas de los enunciados de política sobre los mecanismos de implementación y los comportamientos que responden a inercias organizacionales, con rigideces que impiden revisar las modalidades operativas preexistentes, producir reasignaciones de recursos o alterar los modos de relacionamiento con la población. Es también frecuente la modificación formal de los modelos de organización y gestión, pero sin que se cuente con los medios suficientes para preservar la dirección, unidad y coherencia de la acción estatal.

## **2. La situación actual**

### **2.1. La institucionalidad pública y las evidencias de los “Estados remanentes”**

Las debilidades de los “Estados remanentes” tienen manifestación en múltiples dimensiones. La enunciación siguiente recoge limitaciones y carencias denunciadas en diagnósticos de los SPA de la subregión<sup>1</sup>

a. La integración de las políticas sectoriales y de desarrollo rural en las políticas generales de gobierno: Los SPA carecen de influencia en la definición de los parámetros y lineamientos básicos de la política macroeconómica que inciden sobre el sector agroalimentario y su competitividad, ni tienen participación sistemática en la discusión y definición de las políticas que afectan al desarrollo del medio rural. Los mecanismos para la formulación de políticas integrales de desarrollo productivo, social y territorial rural son inexistentes o débiles, o la participación en ellos no asegura que la perspectiva de la ruralidad sea adecuadamente considerada.

b. Los límites sectoriales: Lo agropecuario y lo rural exceden los límites sectoriales convencionales. Se refieren a relaciones sociales y actividades productivas primarias, de transformación, de servicios y de distribución que se dan desde un territorio determinado, haciendo uso de recursos naturales, de tecnologías y de capacidades empresariales y organizacionales de actores públicos y privados. En general, los límites del SPA no se corresponden con esta conceptualización. Además, la denominación de los ministerios no es equivalente a los ámbitos de política que les son adjudicados. Además de la inclusión en sus competencias de la producción primaria agrícola y ganadera, no existen criterios compartidos con respecto a temáticas como las cadenas agroindustriales, el desarrollo rural, lo forestal, los recursos naturales o la educación ambiental. Por otra parte, no abarcan a la totalidad de entidades que prestan servicios agroalimentarios o que realizan prestaciones a la ruralidad. No obstante la diversidad de funciones, los ministerios tienen competencias que les impiden brindar una atención integral a los factores que impactan sobre la producción, las cadenas agroalimentarias y la población rural.

c. La conformación del SPA: Los SPA son conjuntos de organizaciones sin relaciones ni articulaciones claramente establecidas y sin mecanismos estables que permitan la gobernabilidad sectorial. Por consiguiente, la expresión “sector público agroalimentario” manifiesta una aspiración más que una realidad. Esos conjuntos son el resultado de la acumulación histórica, persistiendo en algunos casos ámbitos organizacionales que perdieron relevancia o modificaron su naturaleza y requerimientos por cambios en las políticas. Están integrados por entidades de diferente naturaleza jurídica (órganos de la administración central, institutos, comisiones nacionales, empresas, etc.), sin ordenamiento ni sentido compartido. Es frecuente que las dependencias estatales mantengan las denominaciones de creación, pero con modificaciones de importancia en cuanto a sus cometidos y actividades, como es el caso de los institutos de reforma agraria. El arreglo organizacional de atribuir responsabilidades a unidades orgánicas para el manejo de instrumentos homogéneos (extensión, investigación, financiamiento), coexiste con entidades y unidades estructuradas por rubros productivos, subsectores, recursos o tipo de productor, con problemas de superposición de competencias, incoherencia en la administración de instrumentos y aislamiento de las unidades organizacionales.

d. La gobernabilidad sectorial: Es habitual que la estructura de los ministerios se caracterice por su complejidad, con funciones de muy diversa naturaleza, como la formulación de políticas, la prestación de servicios, la intervención en los mercados y la fiscalización. Esas funciones están asignadas a un exceso de unidades con diferentes capacidades decisorias y articuladas con servicios centrales débiles o inexistentes. Esta acumulación de tareas tiene consecuencias negativas sobre la concentración de la atención de los ministerios sobre el gobierno sectorial y sobre la fijación y preservación de las reglas del juego para los actores de lo agroalimentario, con ambigüedades y duplicaciones múltiples. Además, y a pesar de la existencia de arreglos formales, no se cuenta con mecanismos eficaces que aseguren la coherencia en la orientación de las acciones de las entidades del sector. Una forma a través de la que se ejerce la rectoría sectorial consiste en la participación de sus responsables en los órganos superiores de las entidades autónomas, sin que éstos puedan brindar la atención que la complejidad de las problemáticas de los servicios demanda. Por otra parte, los ministerios son instancias necesarias para que las unidades que componen el SPA procesen sus presupuestos, pero esta intervención no es totalmente efectiva como medio para incidir sobre las acciones desarrolladas o para evaluar su correspondencia con las políticas sectoriales o sus impactos.

e. La coordinación: Algunas funciones se duplican al interior de los ministerios de agricultura y con otros ministerios por ausencia de precisas delimitaciones de funciones y de mecanismos operantes de coordinación. Un ejemplo repetido es la transferencia de tecnología. En otros casos, la diferenciación estructural es excesiva frente al tamaño de los países y la conveniencia de dar tratamiento integral a los problemas de la producción y de la ruralidad. Así, la cuestión a resolver no es la coordinación, sino el arreglo organizacional que le da origen. Si bien es frecuente que existan múltiples mecanismos de coordinación interinstitucional, pareciera que su efectividad es baja. Por otra



parte, las estructuraciones de las competencias de los ministerios responden a una concepción que dificulta el tratamiento adecuado e integrado de las cadenas, de las especificidades de sistemas productivos, de la realidad socio-territorial y de cuestiones como la sostenibilidad y la equidad. De igual manera, es frecuente que rubros de fuerte presencia en la producción sectorial y en el comercio exterior, como lo forestal, la pesca marina o el banano, no formen parte de sus competencias. En materia de promoción del desarrollo rural, en todos los países se observan dificultades serias para coordinar las acciones de las entidades públicas con impacto socio-territorial. En este campo, existen dificultades para asegurar la coherencia y la acumulación de impactos de los proyectos que se ejecutan con financiamiento de distintas fuentes. Estos proyectos suelen disponer de marcos normativos, regímenes salariales, disponibilidad efectiva de recursos y mecanismos de participación de los productores, que los diferencian entre sí y de los servicios regulares de los ministerios, con problemas de coordinación, de acumulación de resultados y de sostenibilidad y transferencia de las capacidades construidas en las unidades ejecutoras (Martínez Nogueira, 2000<sup>a</sup>).

f. Las capacidades analíticas para el pensamiento estratégico, la programación y la presupuestación: Se advierten problemas en lo referido a la elaboración de las orientaciones estratégicas y políticas para el sector y para la ruralidad, con dificultades de parte de los actores públicos y privados para alcanzar una apreciación adecuada de los objetivos perseguidos, de sus fundamentos y de sus consecuencias para los comportamientos esperados. Además, esas estrategias y políticas no se manifiestan de manera adecuada en los procesos de asignación de recursos y de programación. Si bien casi todos los ministerios cuentan con sistemas de programación, éstos tienen limitaciones metodológicas y operativas. Es frecuente que no se hayan realizado adecuaciones de esos sistemas de manera que sirvan como elementos útiles para la gestión por objetivos, resultados e impactos, y que faciliten el seguimiento y la evaluación. De igual manera, la información disponible es insuficiente, tanto en lo referido a la realidad sectorial como a la gestión de políticas. Los presupuestos están formulados en términos tradicionales, con asignación de recursos por “insumos” (servicios personales, gastos corrientes, maquinaria y equipo, transferencias), lo que impide que sean utilizados como instrumentos de gestión. No tienen referencias a los productos esperados ni a los resultados a obtener. No permiten tampoco la determinación de los recursos asignados a cada una de las funciones principales de los ministerios. Mucho menos tienen elementos que posibiliten la determinación de costos por unidad de producto. Cuando existen, las distribuciones presupuestarias por regiones no permiten determinar claramente la asignación a funciones específicas que éstas desempeñan.

g. Las capacidades para los acuerdos regionales y las negociaciones internacionales: Dada la creciente importancia de los acuerdos regionales y de las negociaciones internacionales, los ministerios deben disponer de capacidades para el seguimiento de convenios, oportunidades, mercados y actores, así como para la articulación con otros ámbitos de gobierno y para la convocatoria al sector privado. Estas capacidades no están suficientemente institucionalizadas ni desarrolladas. De igual manera, los servicios de promoción del comercio exterior, de identificación de mercados, de organización para la presencia externa y de promoción de capacidades empresariales y de negociación entre empresas suelen tener una integración reducida con otras áreas de competencia de los ministerios.

h. La ejecución: En todos los casos se advierte la inquietud por desconcentrar y descentralizar la gestión, procurando que las unidades centrales de los ministerios se concentren en las funciones normativas. No obstante, y a pesar de las disposiciones formales, no se ha logrado aún una relación efectiva entre los ámbitos normativos y la operación en materia de supervisión y apoyo técnico. Más allá de la delegación formal de funciones a las unidades con competencia territorial regional o local, es una constante la concentración de recursos en las unidades centrales. En el nivel de las agencias con contacto directo con la población rural, es frecuente una sobrecarga de tareas, prestando al mismo tiempo servicios, canalizando demandas y realizando labores de fiscalización. Las líneas jerárquicas y las relaciones funcionales suelen estar entremezcladas. Desde la perspectiva del productor, las ofertas de servicios aparecen como dispersas y de cobertura efectiva limitada, con elevados costos de

transacción para el acceso a los mismos. La importancia estratégica de los niveles operativos y locales no se corresponde con los recursos asignados ni con su papel en la programación de acciones.

i. La gestión interna: Los ministerios enfrentan algunos problemas que inciden directamente sobre la gestión: recursos limitados, con fuerte participación de los gastos en personal, inestabilidad de los planteles superiores, técnicos y profesionales, baja capacidad gerencial, reducida profesionalización y carencia de manuales de organización y funcionamiento. La gestión no hace uso adecuado de tecnologías actuales y apropiadas. A pesar de la incorporación masiva de equipamiento informático, no se advierten contribuciones importantes a la eficiencia o a la oportunidad de las decisiones, siendo raros los intentos de construir redes integradas con información sectorial, datos sobre programas y proyectos y sus receptores, informes de ejecución de la gestión, información sobre recursos materiales, humanos y financieros, etc. Los sistemas y procedimientos administrativos presentan atributos de obsolescencia. En materia de personal, se observan políticas parciales y ausencia de incentivos. Existen indicios de que una proporción significativa del personal no posee los atributos requeridos para un desempeño eficaz, lo que hace necesario que, junto a una revisión de las estructuras, se redefinan los perfiles de los cargos y la asignación de tareas en función de capacidades. El plantel de personal suele ser excesivo, con baja calificación, regímenes normativos que no alientan la eficiencia ni el perfeccionamiento, y ausencia de sistemas rigurosos de evaluación. Estas condiciones hacen que la motivación sea baja y que los climas organizacionales no sean los más adecuados para una acción eficiente y para una interacción entre los niveles políticos, técnicos y operativos basada en la confianza.

j. La participación social: Se han multiplicado los ámbitos para el asesoramiento, la coordinación y la concertación con el sector privado y las organizaciones comunitarias, sin que los mismos permitan alcanzar una coherencia suficiente en la acción social. Estos mecanismos, nacidos de propósitos orgánicos, como resultados de apremios circunstanciales o como requisitos de proyectos específicos, tienen una efectividad variable. En general, esos ámbitos no están vinculados entre sí, sin conformar un modelo de gestión asociada y sin que contribuyan significativamente al compromiso con las acciones públicas o que incidan en la efectividad de acciones y servicios.

## **2.2. La institucionalidad privada y el fortalecimiento de la sociedad civil**

La sociedad civil es un ámbito para la expresión de demandas, lugar privilegiado para el despliegue de capacidades y camino para profundizar la democratización y alcanzar la mayor eficiencia y efectividad en la entrega de servicios. Su incorporación a las políticas públicas es un medio para la mejor selectividad de la acción, para la canalización de recursos sociales y para el control social. Esta incorporación produce economías de escala, reduce costos de transacción y pone límites a los comportamientos oportunistas (de Janvry et.al, 1996). Por consiguiente, la sociedad civil tiene un papel central en las reformas institucionales a través de diversas formas de asociación y de delegación a la comunidad de atribuciones para la autogestión de programas y proyectos de promoción, de capacitación y de transferencia tecnológica, de construcción y mantenimiento de infraestructura, de control ambiental, etc. Para el pleno desempeño de estas responsabilidades, las organizaciones de la sociedad civil deben ser objeto de atención especial, partiendo del reconocimiento de sus capacidades y debilidades. Para ello es preciso tener en cuenta las siguientes dimensiones (Uphoff, 1995).

a. Las modalidades organizacionales: América Central cuenta con una red de organizaciones representativas de intereses sectoriales y de articulación de perspectivas locales con una importante heterogeneidad en su composición y en el grado de desarrollo de sus componentes. Esa heterogeneidad, que se corresponde con los atributos socio-productivos del agro y de la ruralidad, se manifiesta en la distribución diferencial de las capacidades de negociación y da lugar a distintos potenciales para el diálogo y la participación. Este universo de organizaciones está conformado por el sector cooperativo - con tendencia a la reducción de su importancia relativa -, asociaciones de juventud y de mujeres, grupos locales de carácter polifuncional, asociaciones de productores que ejercen representación gremial, básicamente agrupados por rubros, entidades regionales y entidades de cúpula que permiten el diálogo entre las entidades agropecuarias con otros sectores de la producción, etc. En la organización

de productores coexisten una institucionalidad con larga trayectoria, aun cuando con debilidades, conformada por organizaciones de productores comerciales, con fuerte orientación hacia la defensa de intereses, con otra, de pequeños productores y campesinos que en algunos países remite a las acciones de reforma agraria, con características de fragmentación y desarticulación. Esta organización de la agricultura contrasta con la capacidad de las entidades con las que el sector primario debe negociar: empresas con fuertes intereses en la comercialización interna e internacional, empresas de producción de alimentos, muchas veces de carácter transnacional, empresas de suministro de insumos, los exportadores, etc. Los ministerios muchas veces asumen o promueven la perspectiva de la producción primaria, pero con dificultades para equilibrar las capacidades técnicas y el poder de negociación de estos actores.

b. Las capacidades: A pesar de esa densidad organizacional, existen dudas sobre las capacidades efectivamente existentes. Un documento del IICA afirma: “la dimensión organizativa privada, aunque numerosa, carece en su mayoría de un claro conocimiento de las nuevas realidades, retos y perspectivas implicadas en el proceso de transformación económica, especialmente las relacionadas con la globalización y el comercio internacional. Además, su accionar sigue girando en torno a un sector público que mantiene un peso específico importante en la agricultura” (IICA, 1999). Son pocas las experiencias significativas en las que estas organizaciones de productores se involucran directamente en la prestación de servicios con planteles técnicos propios, financiamiento regular y complementación con el sector público. Entre esas experiencias están las de organizaciones privadas, generalmente integradas por productores grandes, que han demostrado una notable capacidad de acción, participando en diferentes ámbitos de concertación de políticas y en la ejecución de programas y proyectos. Son notables las contribuciones de algunas de estas entidades en países como Guatemala, República Dominicana o Costa Rica en la promoción tecnológica, de exportaciones y aun en materia de innovación productiva. Por fin, las redes de profesionales organizados empresarialmente para responder a las demandas de los productores son débiles y con concentración en su presencia territorial y por rubros. En algunos países, esta carencia se hizo notar de manera muy especial cuando se desmantelaron los servicios estatales de transferencia de tecnología. Lo mismo es evidente con respecto a las capacidades para la generación y experimentación de tecnologías fuera del ámbito de las instituciones estatales.

c. La organización social a nivel territorial: La debilidad organizacional es particularmente manifiesta entre los pequeños productores rurales y en los grupos sociales en situación de pobreza. A esta debilidad se dirigen muchos de los proyectos de desarrollo rural, los que ponen en marcha mecanismos de participación comunitaria para la identificación de proyectos, para la programación participativa y hasta para la gestión de recursos, como ocurre en Panamá. En el marco de estos proyectos se están desarrollando experiencias muy significativas de organización social y de empoderamiento a las comunidades. Estas experiencias no sólo permiten establecer un modelo de gestión social, sino que también abren posibilidades a la expansión de la responsabilidad local en materia de prestaciones y servicios.

### **3.1. Naturaleza de la tarea**

Superar las carencias de este “Estado remanente” demanda una tarea que difiere significativamente de la que formó parte de la agenda en las últimas décadas. Esta tarea tiene dos dimensiones básicas: la transformación institucional y la transformación organizacional.

La transformación institucional supone exigencias que superan los límites del sector, pues requieren cambios en los sistemas de reglas que regulan la economía y en los modos de articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Está, por lo tanto, sujeta a restricciones que remiten al funcionamiento del sistema político y a los modos operativos del Estado. No pasa por el redimensionamiento del aparato estatal ni por redefinir los límites entre el Estado y el mercado. Su contenido está focalizado en los comportamientos sociales y en las relaciones entre actores, en la “governabilidad”, en la calidad de los mercados y en la activación de la sociedad civil. Su

implementación constituye un proceso reflexivo, de establecimiento de alianzas y de consolidación de una comprensión creciente de la complejidad social y política de la problemática agropecuaria y del desarrollo rural.

La transformación organizacional supera los cambios en las regulaciones que rigen a las entidades públicas, en la definición de funciones, en el diseño de sus organigramas o sistemas, o la incorporación de tecnologías. Su objetivo es establecer condiciones sociales que permitan la construcción de culturas de servicio público, el aprovechamiento de todos los recursos a disposición de la sociedad y el establecimiento de modos colaborativos de relación entre lo público y lo privado.

Esta tarea plantea un gran desafío. La transformación institucional tiene consecuencias positivas en muchos casos en el mediano y largo plazo, con escasos réditos inmediatos, lo que debilita su viabilidad política. Además, debe superar resistencias y oposiciones a los cambios, por defensa de intereses establecidos. Esta es la explicación de los contrastes entre la enunciación de la necesidad de cambios con los obstáculos para realizarlos o la escasa energía que se despliega en torno a ellos. La transformación organizacional es en apariencia más fácil. La tentación es acudir a experiencias exitosas en otros contextos, replicándolas. En este caso, el problema consiste en alcanzar la internalización de esos modelos en sociedades cuyas trayectorias políticas, sociales y culturales difieren significativamente de las de origen. De ahí que deban establecerse modelos institucionales y organizacionales que se correspondan con los recursos existentes en la sociedad.

Las consecuencias analíticas y operacionales son obvias. Estas transformaciones exigen realizar análisis sobre su viabilidad social, política o administrativa, teniendo en cuenta las orientaciones de los actores relevantes y sus comportamientos previsibles. Su implementación requiere etapas y secuencias de cambio, estrategias, conducción, actores y metas. Demás está decirlo, estas transformaciones difieren de los enfoques que informan los programas de “fortalecimiento institucional” habituales, con componentes que consisten en actividades como la realización de estudios, acciones de consultoría, capacitación e inversiones en equipamiento. Estas actividades constituyen insumos para la construcción de capacidades, pero sus contribuciones son mínimas si no se insertan en procesos de transformación de los modos de gestión y de institucionalización de nuevos comportamientos.

Por otra parte, tanto la transformación institucional como la transformación organizacional no pueden llevarse a cabo sin considerar la dimensión de la integración regional. Por la escala de los países, por sus problemáticas comunes y por sus intereses compartidos, el ahondamiento de las relaciones, colaboraciones e intercambios entre agencias públicas y privadas de los distintos países es un medio conveniente y estratégico para economizar recursos, dar consistencia a los esfuerzos nacionales, asegurar la sustentabilidad de las iniciativas y ganar poder de negociación.

### **3.2. La transformación institucional**

a. Los marcos institucionales: La superación de los desafíos que confrontan el sector agroalimentario y la ruralidad de América Central requiere la adopción de nuevas concepciones, con modificaciones integrales en normas, funciones y actividades, procesos de cambio cultural, empoderamiento de la población y construcción sistemática de capacidades. Todo ello hace necesario disponer de liderazgos políticos, recursos técnicos, persistencia en la acción y acumulación de aprendizajes. Las transformaciones deben tener por objetivos la clarificación de los sistemas normativos, la definición precisa de los sistemas de incentivos, la protección más efectiva de los derechos de propiedad y la operación de sistemas de control y equilibrios. El resultado debe ser una mayor correspondencia entre los enunciados de las leyes y su aplicación, de manera de crear mayor confiabilidad en las transacciones y mayor equidad en las relaciones sociales. Además, las reformas deben apuntar hacia una mayor transparencia en los mercados, la reducción en los costos de transacción y el funcionamiento de los mercados de capitales y de riesgo de manera de promover inversiones dirigidas a las funciones de comercialización, almacenamiento, transporte, asesoría en proyectos productivos, asistencia técnica y empresaria, con acciones selectivas y de promoción del sector privado.

En otro nivel, la revisión normativa debe alcanzar al interior del aparato público, de manera de construir y preservar las capacidades técnicas, profesionalizando el servicio civil y estableciendo sistemas de incentivos adecuados.

b. La redefinición de roles y funciones: Se puede ya realizar una evaluación de los cambios producidos en algunos países en los papeles desempeñados por el Estado. Esa evaluación permite identificar situaciones de ambigüedad, roles no asumidos, vacíos en las responsabilidades y conflictos múltiples. Por consiguiente, la redefinición de los papeles y funciones debe conducir a una delimitación más precisa y realista de los ámbitos de acción del sector público, de los de responsabilidad concurrente con el sector privado, y de los campos en los que el Estado debe dejar lugar a la iniciativa privada y social. En esa redefinición debe restablecerse la capacidad del Estado para la formulación de políticas, el dictado de normas, la producción de bienes públicos y la preservación de la competencia en los mercados. Su acción debe ser concebida como facilitadora, creadora de condiciones, contribuyente al mantenimiento y perfeccionamiento de los sistemas de reglas e incentivos, generadora de procesos de empoderamiento y autonomía de los actores comunitarios y promotora de la incorporación de innovaciones en los distintos ámbitos de acción social. Esta redefinición debe tener en cuenta el escenario de la integración y las capacidades existentes, y anticipar los procesos de su construcción, así como privilegiar aquellas áreas de acción más relevantes para el desarrollo de la competitividad y para la superación de la pobreza rural. En este sentido, se debe hacer uso de las capacidades existentes en las empresas del sector privado, organizaciones de productores, organizaciones comunitarias y ONGs a través de distintas formas de colaboración, alianzas, tercerización y acreditación.

Esta redefinición debe estar orientada por concepciones más complejas de la función de gobierno. El desarrollo agrícola y de la ruralidad es una tarea extremadamente compleja y que involucra a múltiples actores. En años recientes, la vieja noción de “gobierno” ha sido considerada como limitada para abarcar procesos complejos y ambiguos como este desarrollo, en los que están involucrados el Estado y sus organizaciones. Paralelo a un creciente reconocimiento de la pérdida de potencia de los Estados tradicionales, ganó aceptación el concepto de “governancia” (*governance*), que enfatiza la capacidad de orientar, impulsar y promover comportamientos sociales no sometidos a las relaciones jerárquicas propias del aparato administrativo del Estado. Esta “governancia” hace referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno, y a la movilización de redes organizacionales que se dan en torno a las políticas públicas (Rhodes, 1997). Denota “una representación conceptual y teórica de la coordinación de sistemas sociales y del rol del Estado en ese proceso” (Pierre, 2000). De lo que se trata, por lo tanto, es de construir una red institucional que se articule tras objetivos diversos, haciendo uso de la totalidad de los recursos existentes en la sociedad.

c. La potenciación de la sociedad civil y del sector privado: La heterogeneidad en la distribución de las capacidades de organización y gestión en el seno de la sociedad civil hace que las políticas y los esquemas institucionales enfrenten diferentes situaciones para la colaboración y la asociación. La consecuencia es la necesidad de generar procesos de consolidación de la organización social, de manera que ésta pueda desplegar un papel más significativo en el planteo de demandas al Estado, en la asunción de responsabilidades y en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural. Con tal finalidad, deben adoptarse políticas explícitas de refuerzo de las organizaciones de productores, organizaciones comunitarias, ONGs y empresas suministradoras de servicios técnicos, así como de las capacidades de gestión y negociación de las empresas privadas. Entre esas políticas, debe estar la incorporación de estos actores a distintas fases de la formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos.

### **3.3. La transformación organizacional**

a. La gobernabilidad sectorial: La transformación organizacional requiere capacidades públicas de muy diferente naturaleza y que en gran medida deben ser construidas al mismo tiempo que la transformación se produce. Debe responder a un diseño que no puede elaborarse en el vacío. Las decisiones en materia de adjudicación de responsabilidades y los modelos de organización y de gestión deben responder a las estrategias de desarrollo agroalimentario y rural, a las capacidades disponibles y a la naturaleza de los procesos que se intenta desencadenar. En este sentido, debe seguir a la elaboración de diagnósticos rigurosos y resultar de discusiones a través de las que se gane legitimidad y compromiso. En particular, debe aspirarse a que los ministerios puedan ejercer una efectiva gobernabilidad sobre el conjunto de cuestiones que afectan la producción y la ruralidad, haciendo uso de la concertación y de la negociación con otros ámbitos de gobierno, con organismos de la sociedad civil y con el sector privado, de manera de posibilitar y promover una mayor colaboración y el establecimiento de alianzas. Ello supone una revisión de sus mandatos actuales para incorporar cuestiones que hoy no forman parte de sus agendas, en particular, la atribución de responsabilidades en lo referido a la convocatoria y la coordinación en materia de desarrollo socio-territorial rural y la inclusión de las problemáticas productivas de los recursos naturales, de preservación y desarrollo forestal, junto a lo vinculado al riego, sanidad, comercio interno y externo y cadenas agroindustriales.

b. La capacidad para la formulación y ejecución de políticas: Esta gobernabilidad requiere ministerios con importantes capacidades analíticas para el pensamiento estratégico y para la formulación de políticas sectoriales y de desarrollo rural, con participación plena en el diálogo en torno a las políticas macroeconómicas, para la coordinación de acciones, para participar en negociaciones internacionales y para la concertación con el sector privado. Ello implica la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación de los mercados internacionales, del sector, de la problemática rural y del impacto de las políticas, aprovechando los recursos académicos y profesionales existentes. Además, los ministerios deben estar básicamente a cargo de la conducción sectorial, transfiriendo la ejecución a otros ámbitos con suficiente capacidad ejecutiva y decisional.

c. La reforma del modelo de organización: La complejidad de los SPA debe reducirse por medio de la concentración institucional, fusionando servicios y estableciendo mayor organicidad en la distribución de competencias. Un objetivo a perseguir consiste en una mejor integración entre objetivos e instrumentos de política (la investigación con los ámbitos y modalidades de transferencia de tecnología; las sanidades y la atención cuarentenaria; el financiamiento y los servicios de apoyo al productor; la asistencia técnica con la información de mercados; la organización social con la articulación a cadenas; las acciones territoriales y de desarrollo rural, etc.), revisando las estructuras de manera de alcanzar su refuncionalización, reducir niveles, establecer mecanismos internos de coordinación y definir más claramente responsabilidades. El nivel local debería convertirse en unidad de programación, ámbito de concertación y participación, así como en medio para la articulación y coordinación de prestaciones y servicios, con nuevas formas de gestión. De igual manera, debe superarse la actual fractura entre las operaciones regulares de los ministerios y los proyectos con financiamiento externo, en particular de desarrollo rural y de transferencia tecnológica. Para ello deben unificarse criterios, adoptarse modelos de acción que obedezcan a prioridades, a criterios compartidos y a especificidades socio-productivas y ambientales. Debe, además, preverse la transferencia de capacidades y aprendizajes a los mecanismos regulares de los ministerios para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos (Martínez Nogueira, 2000b).

d. La reforma del modelo de gestión: Las organizaciones públicas deben orientarse según estrategias, objetivos y prioridades claramente establecidos. Por consiguiente, deben actualizarse los modelos de gestión de manera de superar los déficit del “Estado remanente”, convirtiendo a aquellas en dispositivos efectivos, transparentes, eficientes y flexibles, resolviendo los problemas de arrastre de capacidades insuficientes y remediando las carencias o limitaciones de los intentos recientes, muchas veces parciales, insuficientes o imperfectamente diseñados o implementados. Estas reformas deben responder a principios de descentralización, flexibilidad y adecuación situacional, y gestión

diferenciada según problemáticas sustantivas y por objetivos y resultados (Peters, 1996; Lane, 1997), permitiendo la realización de apreciaciones sistemáticas de productos e impactos, el control y la participación social y la separación conceptual entre conducción estatal y mecanismos de implementación. La jerarquía y la autosuficiencia estatal como criterios para la producción y la entrega de servicios deben ser sustituidas por arreglos contractuales, fondos concursables, transferencia de funciones a niveles locales, etc.

e. La revisión del desarrollo rural: La importancia de esta problemática justifica que se le asigne una atención especial, aun a riesgo de reiterar argumentos. La sustentabilidad social del medio rural hace necesario introducir innovaciones institucionales dirigidas a generar una nueva arquitectura que asegure la integración de aportes y la atención de las dimensiones territoriales, de servicios sociales, de organización comunitaria, de promoción productiva y de inserción en los mercados, con acciones coordinadas y selectivas en el marco de prioridades nacionales y ejecutadas con amplia intervención local y participación de entidades de la sociedad civil, con una visión amplia e integrada del territorio como ámbito de actividades interrelacionadas, con un SPA con capacidad para la coordinación con ámbitos responsables de la provisión de servicios (educación, salud) o desarrollo de infraestructura (camino, electrificación rural, etc.).

#### **4. Las condiciones para la transformación institucional y organizacional**

A pesar de la envergadura y la complejidad de la tarea por delante, las transformaciones institucionales y organizacionales de los SPA puede verse facilitadas por el adecuado aprovechamiento de algunas condiciones presentes. Varios factores imponen exigencias que a la vez constituyen oportunidades. Estos factores hacen que sea necesario adoptar políticas con consecuencias selectivas y que tienen requisitos de gestión muy elevados y específicos. El potencial en materia de recursos naturales y la variedad de condiciones agroecológicas, la existencia de una demanda externa para los productos tradicionales de exportación y las oportunidades para nuevos rubros, junto a una demanda interna creciente, hacen que se abra un panorama que no sólo es propicio para la revisión institucional, sino que también la hace impostergable. En esa revisión institucional, la posibilidad de profundizar el proceso de colaboración y concertación entre los SPA de los países de la subregión debe dar lugar a arreglos ambiciosos, de alcance y complejidad crecientes. La pobreza rural constituye un foco de atención prioritario, con problemas de reconversión productiva, de empleo, de inserción en los mecanismos institucionales y de fragilidad del medio en el que se asienta, lo que demanda una conceptualización nueva, con una consideración explícita de la problemática socio-territorial. Por último, en el marco de los acuerdos con la OMC, los impactos de un escenario de liberalización progresiva del comercio imponen redoblar los esfuerzos en materia de competitividad y capacidades empresariales.

Junto a estas urgencias, se dispone de una convicción generalizada de que es preciso perfeccionar los marcos que aseguren una mejor asignación de recursos, una mayor articulación entre el sector público y la sociedad civil, y una creciente efectividad en las políticas, acciones y servicios para el sector. Son múltiples los diagnósticos técnicos y los documentos que insisten en esa necesidad. El carácter extremadamente complejo, desactualizado e ineficiente de los arreglos organizacionales es unánimemente reconocido.

Este consenso está acompañado del aprendizaje acumulado a través de los procesos de reformas ya implementados en materia de modernización de servicios y de superación de la pobreza rural, los que han introducido nuevas modalidades de acción, con participación comunitaria y con creación de nuevos ámbitos para la identificación de problemas, la formulación de proyectos y para el financiamiento. Ese aprendizaje debe movilizarse, tanto para continuar con esas reformas como para atacar los nuevos problemas que las mismas han generado.

Por último, América Central enfrenta, además de problemas de disponibilidad de recursos, otros vinculados a su asignación adecuada y conforme a prioridades. Por consiguiente, existe la posibilidad

de articular recursos nacionales y de la cooperación técnica y financiera internacional tras programas y proyectos acordados y compartidos, en cuya ejecución se haga uso de los núcleos técnicos y profesionales existentes y que cuentan con formación adecuada, importante trayectoria institucional y deseos de sumarse a una acción orientada por objetivos. Aquel aprendizaje indica que deben realizarse esfuerzos adicionales para que los aportes de esos programas y proyectos se integren en mayor medida con las operaciones corrientes de los SPA, y para evitar que se conviertan en acciones circunscriptas de escasa capacidad para su persistencia en el tiempo. En este sentido, el refuerzo de los mecanismos centrales de política, los ministerios, parece una condición necesaria.

### Notas

<sup>i</sup> Estos diagnósticos fueron realizados por el autor para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en los sectores públicos agroalimentarios de Nicaragua, Panamá, Guatemala, Honduras y República Dominicana. Se cuenta con información semejante referida a Guatemala, Belice, Trinidad Tobago y Costa Rica.

### Bibliografía

- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. y THORBECKE, E. (1995) State, market and civil organizations: new theories, new practices and their implications for rural development. En: de Janvry et al: State, market and civil organizations, Macmillan-ILO.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA (1999) El sector privado en la agricultura centroamericana, San José.
- LANE, J-E., (1997) Public Sector Reform: rationale, trends and problems, Sage, Londres.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1997) Las organizaciones de productores y la nueva agricultura, Forges, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2000<sup>a</sup>) “La reforma institucional y la gestión del sector público agrario”, Documento presentado en la Asamblea de Gobernadores del BID, New Orleans.
- \_\_\_\_\_ (2000<sup>b</sup>) Las Unidades Ejecutoras y la sostenibilidad de los proyectos: Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- NORTH, D., (1993) Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge, University Press, Cambridge.
- PINSTRUP, A. y R. PANDYA LORCH (1994) World Food trends and future food security. IFPRI. Washington D.C.
- PETERS, B. Guy (1996) The future of governing: four emerging models, University of Kansas Press, Kansas.
- PIÑEIRO, M., MARTÍNEZ NOGUEIRA, R., TRIGO, E., TORRES, F., MANCIANA, E., y ECHEVERRIA, R. (1999) La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: Evaluación y propuestas para una reforma institucional, BID, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, RUR 101, Washington, D.C.
- TORRES, F., PIÑEIRO, M., MARTÍNEZ NOGUEIRA, R., y TRIGO, E. (1999) Agriculture in the early XXI Century: Reflections on its Evolution and Nature, and their Implications for a Global Research System, Issues Paper, GFAR, Roma.
- TREJOS, R.A. y DE LAS CASAS, L. (1999) Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura, IICA, San José.
- UPHOFF, Norman (1995) Grassroots organizations and NGO's in Rural Development. Opportunities with diminishing States and expanding markets. En: de Janvry, A. et al, State markets and civil organizations: New theories, new practices and their implications for rural development. Londres Mc Millan- ILO.



## Proyectos para una administración electrónica en España \*

Tomás Martín Rodrigo

### 1. Principios de la administración electrónica

#### 1.1. Una aproximación al concepto de administración electrónica

El término *administración electrónica*, traducción del anglosajón *electronic government* o *e-government*, por paralelismo con el de comercio electrónico, no viene sino a reflejar la necesidad de incorporar el nuevo paradigma tecnológico en la prestación de servicios públicos. Pero, en esta ocasión, la gran diferencia estriba en que las organizaciones han dejado de entender la tecnología como herramienta de ayuda a la gestión o a la toma de decisiones y han pasado a considerarla como un activo estratégico de primera magnitud, incorporando nuevas formas de hacer negocio y conformando lo que se ha dado en denominar la nueva economía o economía digital.

Esa nueva economía basada en la red presenta indudables ventajas en la reducción de los costes de transacción, concepto éste acuñado por Coase y cuyo análisis detallado en relación con la nueva economía realizan Chunda Mui y Larry Downes en su reciente libro “The Killer App”.

Coase concluyó en su teoría inicial que los costes de transacción son básicos a la hora de entender por qué las empresas y las organizaciones en general se crean, crecen e incluso desaparecen, entendiendo que una empresa se crea cuando el coste adicional de organización y funcionamiento es inferior a los costes de transacción que se originan cuando dos organizaciones o individuos utilizan el mercado para hacer un determinado negocio.

Coase catalogó los costes de transacción en seis epígrafes diferenciados:

- Costes de búsqueda: inversión realizada en localizar un determinado producto o servicio.
- Costes de información: inversión realizada para obtener la información detallada del bien o servicio.
- Costes de negociación: inversión en la que incurren las partes hasta la fijación del precio final de la transacción.
- Costes de decisión: inversión inherente al análisis comparativo de varios productos o servicios que permita la toma de decisión por parte de la dirección.
- Costes de control: relativos a la inversión que se debe realizar sobre el bien adquirido o sobre el servicio prestado para la comprobación de las condiciones contractuales de la transacción.
- Costes de cumplimiento: inversión realizada en litigios y acuerdos que lleven al cumplimiento del contrato.

Del análisis de esta catalogación de los costes de transacción realizada por Coase, si nos referimos ahora a transacciones administrativas, es decir las que se producen entre ciudadanos y empresas en su relación con la Administración o incluso entre distintas administraciones, podemos concluir que todos estos costes, en ocasiones de forma matizada, están presentes en dichas transacciones.

Así, desde el punto de vista del ciudadano o empresa, es decir del administrado, son clave los costes de búsqueda de información en su relación con la Administración como prestadora de servicios públicos, debido a la complejidad organizativa de ésta y la complejidad normativa de los procedimientos administrativos. Cualquier esfuerzo dirigido a reducir estos costes será bienvenido por ciudadanos y empresas, teniendo en cuenta que posiblemente el ciudadano traduzca esa ventaja en términos de economía de tiempo y comodidad, y la empresa lo haga en términos monetarios.

La reducción del segundo bloque de costes catalogado, los costes de negociación y decisión, puede repercutir directamente en la propia Administración en su calidad de inversor, de demandante de

---

(\*) Versión corregida del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

bienes y servicios, e indirectamente en las empresas que suministran dichos bienes y servicios.

Por último, la reducción de los costes de control y cumplimiento puede beneficiar a ambas partes, que se ven obligadas a mantener costosos mecanismos de control y a atender reclamaciones y recursos que no hacen sino incrementar los costes de gestión y dificultar la mejora en la calidad de servicio por los recursos invertidos en estos fines.

Del análisis realizado por Mui y Downes, se concluye que a medida que la tecnología reduce los costes de operación de las empresas también reduce los costes de transacción del mercado, de forma que no sólo las empresas se hacen más eficaces sino también los mercados. En este sentido, los desarrollos que definen en su estudio como inventos o nuevas formulaciones basadas en la estrategia digital capaz de alterar el orden económico actual con factores multiplicadores espectaculares, tienen dos efectos que perturban el orden económico: en primer lugar, reducen los costes de transacción de productos y servicios, en muchos casos de forma drástica; y en segundo lugar, aparecen en el mercado de forma mucho más rápida de lo que pudiéramos imaginar.

Este análisis de los costes de transacción lleva a los autores a considerar que el mercado en la red, lo que ellos denominan el “mercadoespacio”, va ganando en eficacia y empezando a cobrar víctimas: en primer lugar, los intermediarios tradicionales y, en segundo lugar, los monopolios tradicionales, muy vulnerables a la desregulación. Ello justifica el frenesí por las fusiones y las absorciones, la desintermediación y la desintegración de las actividades de las empresas e incluso la nueva mirada hacia términos como “*outsourcing*” y “*downsizing*”, centrándose las empresas exclusivamente en su actividad principal.

Este nuevo orden económico, a juicio de los autores del estudio, “ha cogido por sorpresa a los gobiernos que luchan por entender cómo aplicar la ley de forma lenta e ineficaz a este nuevo orden mientras la tecnología crea cada vez con mayor rapidez empresas, negocios y relaciones que se parecen cada vez menos a las que los gobiernos conocen”.

Este hecho conduce a reflexionar sobre cómo se debe diseñar la futura administración electrónica y qué aspectos debe cubrir. Del anterior análisis se deduce que son tres los ámbitos de trabajo en los que se debe avanzar con celeridad:

- la prestación de servicios públicos electrónicos para ciudadanos y empresas;
- la incorporación de tecnologías digitales en la administración pública para competir como cliente en la red en su calidad de gran inversor y demandante de bienes y servicios externos;
- la formulación de una nueva Administración y de unas nuevas reglas del juego que den cabida a la nueva economía, entendiendo cómo se está desarrollando, e impulsando la normativa necesaria que permita el desarrollo del comercio electrónico y las nuevas formas de relación en la red.

## **1.2. La demanda de la administración electrónica**

Existen aún pocos análisis detallados por parte de los gobiernos sobre la demanda de administración electrónica y que constituyan un observatorio evolutivo de la misma, aspecto éste de vital importancia para un enfoque pragmático y eficaz a la hora de acometer esta gran reforma organizativa y cultural en la prestación de los servicios públicos.

Pero es evidente que precisamos conocer quién o quiénes demandan la administración electrónica y qué se está demandando de forma prioritaria. Dar respuesta a estas preguntas puede resultar una obviedad pero no es trivial.

En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas, diversos estudios en España demuestran la cantidad y cualidad de los posibles demandantes de este tipo de servicios. Los siguientes datos son relevantes de la situación actual en nuestro país:

- En diciembre de 1999, según el Estudio General de Medios, el número de usuarios de Internet en España se situaba en 3.650.000, mientras que en diciembre de 2000 la cifra se elevaba a 5.700.000 personas. Esta cifra se corresponde con la derivada de un reciente estudio elaborado por la Asociación

de Empresas de Tecnologías de la Información (SEDISI), que cifra el número de hogares conectados, a finales de 1999, en 936.000 hogares, con una media de 2,9 habitantes por hogar y una previsión de 570.000 que se conectarán a lo largo del año 2000.

- Por su parte, el European Information Technology Observatory 2000 cifra igualmente el número de usuarios de Internet, a finales de 1999, en 3,6 millones y prevé un número en torno a 8,5 millones a finales del 2002, con una tasa interanual de crecimiento del 32,5%.

Ello viene a corroborar que las empresas españolas ya se han incorporado decididamente a Internet y que los hogares o los ciudadanos lo están haciendo a un ritmo de crecimiento espectacular. El hecho de que a finales del año 2000 1,5 millones de hogares estén conectados a Internet significará que potencialmente se puede mantener una relación directa por este medio con aproximadamente 4,5 millones de ciudadanos, es decir cerca de un 12% de la población del país.

Teniendo en cuenta que todas las previsiones realizadas en los últimos años acerca de proyección de usuarios en la red, volumen de negocio generado por el comercio electrónico y otros aspectos colaterales se han visto absolutamente desbordadas por la realidad, se puede concluir que en los dos próximos años tendremos un colectivo de personas con posibilidad de acceso a Internet cercano al 35% o 40% de la población. En este sentido, habrá que vigilar dos aspectos que pueden suponer un obstáculo en la construcción de la denominada sociedad de la información: por una parte, el que no se produzcan colectivos excluidos de la tecnología o sin acceso a la misma, y por otra, el que la geometría en la red sea geográficamente uniforme; estos dos aspectos pueden ser foco de desequilibrios que conviertan el nuevo paradigma digital en el embrión de mayores desigualdades y la administración electrónica pudiera contribuir a ello, por lo cual su vigilancia se convierte en factor clave de éxito.

En cuanto al primero de los problemas indicados, la lucha contra la infomarginalidad exige dos tipos de actuaciones complementarias: fomento de la incorporación de dispositivos conectados a la red en los hogares, facilitando las posibilidades de adquisición y abaratando los costes de acceso a la misma y, lo que quizás sea más importante y de mayor complejidad, formación digital de colectivos especiales como pudieran ser personas de avanzada edad, personas que desarrollan su actividad en el hogar, personas del ámbito rural con menores posibilidades de acceso a la tecnología.

En cuanto al segundo aspecto reseñado, el hecho de que regiones de mayor desarrollo económico de un determinado país o área geográfica determinada tengan indicadores de crecimiento en la red muy superiores a otras de su propio entorno, podría dificultar la vertebración de países o áreas económicas de dimensión supranacional como pudiera ser el caso de la Unión Europea, que está realizando grandes esfuerzos en las regiones más deprimidas. El estudio de SEDISI pone de manifiesto que, por el momento, este hecho no se está produciendo en España, donde los porcentajes de hogares con ordenador personal por comunidades autónomas se sitúa en términos de dos dígitos en todas las comunidades, siendo las que presentan un mayor porcentaje las de Madrid, Cataluña y Baleares, que se sitúan entre el 25% y el 30% de los hogares, y las que menor porcentaje presentan son las de Galicia, Aragón, La Rioja, Castilla y León, País Vasco y la Comunidad Valenciana, que se sitúan entre un 15% y un 18% de hogares que disponen de ordenador personal, cifrándose la media nacional de hogares con PC en el 23,1%.

El análisis de qué se demanda se puede intuir del comportamiento de los usuarios en la red y de la utilización de los servicios electrónicos incipientes que las administraciones públicas están poniendo a disposición de los ciudadanos. De forma no exhaustiva, podría señalarse que los ciudadanos y empresas demandan de las administraciones públicas:

- Información accesible con facilidad y trámites administrativos sencillos y cómodos. Se ha de tener en cuenta que actualmente, en muchos de los ámbitos administrativos, la dificultad en conocer la exhaustiva y compleja normativa, unido a la complejidad organizativa de la propia Administración, obliga a ciudadanos y empresas a hacer uso de intermediarios con las administraciones públicas, incrementando sustancialmente los costes de transacción.

- Realización de trámites sin desplazamiento y desde cualquier lugar. Para ello, las administraciones públicas tienen que proporcionar todos los canales de acceso posibles a las mismas (Internet, nuevos dispositivos conectados a la red como WAP o Web TV, *call center* integrados, etc.) y facilitar tecnologías próximas a aquellos ciudadanos que no dispongan de las mismas, utilizando la multiplicidad de redes administrativas superpuestas que pueden servir de puntos multifuncionales de acceso a las propias administraciones públicas.

- Servicio 365 \* 24. El ciudadano y la empresa se están acostumbrando en la red a que las consultas de información y las transacciones se pueden realizar con la comodidad de ausencia de horarios de apertura. Los servicios públicos, salvo en casos puntuales y específicos que por su idiosincrasia exigen de este servicio ininterrumpido, como son los de seguridad ciudadana o los sanitarios, tienen una enorme dificultad de carácter organizativo para la prestación de servicios las 24 horas del día, máxime teniendo en cuenta el alto coste que ello supondría; pero otras organizaciones, como las del sector financiero, han resuelto este problema con ayuda de las tecnologías de la información y las comunicaciones, incorporando en una primera fase los puntos de autoservicio, y actualmente la mayoría o la totalidad de sus servicios a través de la red. Sirva como ejemplo que las declaraciones de la renta de las personas físicas presentadas a través de Internet en las dos últimas campañas en España se han realizado, en su mayoría, fuera del horario habitual de atención al público en oficinas.

- Confidencialidad y seguridad en la información personal. Del estudio de SEDISI relativo a la informática en los hogares españoles, se deduce que éstos aún no utilizan de forma masiva la red para realizar transacciones de tipo comercial y administrativo. Parte de la culpa puede derivarse de la aún reducida oferta, sobre todo en lo que se refiere a servicios públicos electrónicos; pero el mayor inconveniente para que esto sea así radica en la falta de confianza de los ciudadanos en estas tecnologías. Europa ha realizado un gran esfuerzo en los dos ámbitos: en el de la confidencialidad de datos de carácter personal, con una legislación armonizada en todos los Estados Miembros, y en el de la seguridad, con una directiva que establece el marco común de firma electrónica, ya traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto Ley 14/1999 de 27 de septiembre de 1999, estando pendiente en fase de anteproyecto la directiva sobre comercio electrónico. Pero hay que establecer el marco regulatorio oportuno es condición necesaria pero no suficiente; el ciudadano confiará en estos mecanismos de seguridad y confidencialidad en la medida que sus administradores públicos hagan uso de los mismos. Volviendo al ejemplo anteriormente expuesto de la declaración de la renta de las personas físicas a través de Internet, el hecho de que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria haga uso de mecanismos de firma electrónica está sirviendo de revulsivo para el desarrollo de otros servicios públicos electrónicos de carácter local, e incluso para un crecimiento espectacular de la banca electrónica.

- Servicios personalizados e integrados. Cuando el ciudadano y la empresa sienten que el mercado es capaz de ofrecerles servicios y productos personalizados y un trato exclusivo en su conjunto, y llegan a percibir que su relación es de un cliente único con un determinado proveedor, exigen de sus administraciones el mismo trato. Un ciudadano tiene unos atributos de relación con las administraciones públicas que conforman un perfil determinado al que se debe atender, perfil que evidentemente evoluciona o varía a lo largo del tiempo. En la medida en que las administraciones públicas sean capaces de conocer ese perfil o de proporcionar información y servicios orientados a un determinado perfil, el nivel de satisfacción de los ciudadanos aumentará sustancialmente.

Mención aparte merece el hecho de la prestación de servicios integrados por parte de distintas administraciones públicas o incluso entre los sectores público y privado. El modelo de administración de tres niveles en España (central, autonómica y local), al que debemos añadir la administración supranacional de la Comisión Europea, hace que el marco competencial sea complejo en muchos ámbitos y que sean varios los niveles de administración que participan en un proceso, que desde el

punto de vista del ciudadano es único (por ejemplo, la creación de una empresa) pero que el ciudadano o empresario percibe de forma fragmentada, desintegrada y a veces incomprensible. De ahí el éxito del reciente programa denominado “Ventanilla Única Empresarial”, que aúna en un mismo punto los agentes implicados en el proceso de creación de una empresa de las administraciones central, autonómica y local con la colaboración de las cámaras de comercio, y en el que es posible conocer el conjunto de trámites administrativos necesarios, obtener los formularios, y vehicularlos en un único punto con la consecuente reducción de tiempos de obtención de información, de tiempos de traslado y tiempos muertos de tramitación, y con una percepción de satisfacción para quien hace uso de estos servicios.

- Información agregada para análisis de mercados. Una de las demandas específicas del sector empresarial que realizaron las asociaciones empresariales en Estados Unidos al vicepresidente Al Gore en su programa “*Modernising Government*”, fue el que las administraciones públicas pusieran a disposición de ciudadanos y empresas el gran caudal de información estadística y analítica de que disponían, dado que entendían que la misma tenía un gran valor para el sector empresarial y, consecuentemente, para la economía del país.

- Una Administración más flexible, adaptable a los cambios y más barata. Además de todo lo anterior, el ciudadano quiere otra Administración distinta de la basada en los grandes aparatos administrativos. Se trata de hacer “más con menos” y además hacerlo con mayor calidad y mayor capacidad de adaptación. Hay que tener presente que estudios realizados en el sector financiero señalan que la misma operación realizada en ventanilla tiene un coste de 79 pesetas frente a las 8 pesetas si se realiza por teléfono y a 1,79 pesetas si se realiza por Internet. Por tanto, la correcta incorporación de tecnologías a los procesos administrativos conllevará ahorros económicos que si no se traducen directamente en una reducción de los costes de gestión, seguro que sí redundará en servicios de mayor calidad al poder derivar recursos a otras funciones.

En definitiva, en lo que se refiere a la demanda, se puede concluir que el crecimiento es espectacular y que los gobiernos o las administraciones públicas deben analizar constantemente tanto la cantidad como la calidad y cualidad de los posibles usuarios de los servicios públicos electrónicos. Como consecuencia de estos sensores continuos, se detectarán los sectores o ámbitos geográficos informarginados que requieren especial atención.

En lo que se refiere a los servicios demandados o a la forma de prestar estos servicios, los ciudadanos o empresas no van a demandar aspectos distintos a los que les ofrece el mercado digital en la red: sencillez, inmediatez, ubicuidad, servicio continuado las 24 horas, confidencialidad y seguridad, múltiples canales de acceso y personalización e integración de servicios.

### **1.3. La oferta de la administración electrónica**

El diseño de la oferta de administración electrónica por parte de las administraciones públicas debe ir evidentemente enfocado a satisfacer la demanda. Es necesario, por tanto, analizar concienzudamente tanto el universo de posibles “clientes” como las necesidades de los mismos.

No obstante, se pueden esbozar ciertos principios básicos que deben regir el diseño de la oferta de administración electrónica de las administraciones públicas. Entre ellos figuran los siguientes:

- Información fiable, exhaustiva, fácilmente accesible y rigurosamente actualizada.
- Oferta de mínimos homogénea. Aun cuando puedan existir ámbitos de las administraciones públicas que presenten un grado de desarrollo superior, se deben establecer objetivos planificados que permitan disponer de una oferta homogénea e integrada mínima en todos los ámbitos. (Por ejemplo, definir el horizonte temporal para la incorporación a la red de todos los formularios utilizados en procedimientos administrativos).

- Estructuración de la oferta según el destinatario: Administración a ciudadano (G2C en acrónimo anglosajón), Administración a empresa (G2B), Administración a Administración (G2G) y

Administración a empleado público (G2E).

- Planificación de la oferta en el tiempo como compromiso con los “clientes”. Son varias las referencias de gobiernos que están haciendo pública su propuesta de administración electrónica y su planificación en lo que se refiere a la incorporación de nuevos servicios.

#### **1.4. Los aspectos organizativos**

La nueva economía exige nuevas formas de hacer negocios, nuevas formas de relación y, consecuentemente, nuevas formas de organización. Dos son los enfoques básicos que las empresas están utilizando en la incorporación a este nuevo paradigma:

- Incorporación de los procedimientos de gestión actuales a la red como un canal más de relación con clientes y proveedores. Presenta la ventaja de poder incorporar paulatinamente los cambios organizativos necesarios y de aprovechar la imagen de marca pero, por el contrario, presenta la desventaja de las posibles resistencias internas y de la posible falta de competitividad de los servicios o productos que se ofrecen en la red, puesto que éstos están soportando el inmovilizado material y los recursos humanos de una empresa tradicional.

- Creación de una segunda marca en la red, con una nueva estructura. Frente a la evidente desventaja de todo nuevo negocio, paliada en parte por la utilización de la marca matriz, presenta la gran ventaja de nacer con estructuras adaptadas a los negocios en la red y, por tanto, la posibilidad de ser absolutamente competitivos en este ámbito.

Los dos anteriores planteamientos no son excluyentes, y al igual que normalmente las pequeñas y medianas empresas se ven abocadas a la utilización del primero de los planteamientos, son muchas las grandes organizaciones que optan por una estrategia combinada de ambos; por ejemplo, el sector financiero incorpora los servicios de banca electrónica a sus clientes tradicionales y, aun cuando no pueda ser competitivo en sus ofertas, hace valer el trato más personalizado y complementado con su red de oficinas; en paralelo, crea un segundo negocio cuyos servicios se prestan en exclusividad en la red y que pueden ser mucho más agresivos en la oferta a sus clientes.

Posiblemente las administraciones públicas deban optar por un planteamiento conservador de hacer convivir los servicios públicos prestados de forma tradicional con la prestación de servicios públicos electrónicos con sólo pequeños retoques organizativos, puesto que sería complejo crear una organización paralela que diera respuesta al nuevo paradigma.

## **2. Proyectos vertebradores para una administración electrónica**

### **2.1. El portal de las administraciones públicas**

#### **a) El concepto de portal**

La dificultad de definir qué es un portal se pone de manifiesto en un reciente estudio elaborado por Gallup España sobre una muestra de 2.014 encuestas, que representa un nivel de confianza del 95,5%. En ella se analizaba tanto el nivel de acceso a Internet, el conocimiento de portales en Internet y la utilización de éstos como vía de acceso a la red.

Las conclusiones más relevantes del estudio son las siguientes:

- Sólo un 14,3% de los entrevistados declaran tener acceso a Internet, de los cuales aproximadamente un 40% lo hace desde casa, un 30% desde el trabajo y otro 30% desde algún otro lugar.

- Un 80,1% de los entrevistados declara no conocer de forma espontánea el nombre de ningún portal en Internet, porcentaje que desciende al 37,8% cuando se les sugiere un conjunto de nombres de portales.

- Del 20,5% de los entrevistados que declaran espontáneamente conocer un portal, el más

conocido es Terra, aludido por más de la mitad de los encuestados que conocen un portal (56,3%), mientras que en segundo lugar se sitúa Yahoo, conocido por el 26,5%.

- Entre aquellos que tienen acceso a Internet, el 83,1% declaran acceder habitualmente por un portal, siendo el más utilizado como portal habitual Terra (26,6%), seguido de Yahoo (16,7%).

Estos datos demuestran la dificultad de identificar con claridad el concepto de portal; sin embargo, son muchos los autores que se refieren al fenómeno de lo que se ha dado en denominar “portalitis”. Realmente, cuando las características básicas de un concepto no están claramente delimitadas, se corre el riesgo de hacer uso indebido del término y además arruinar su utilización para el fin o el objetivo que se perseguía inicialmente. Trataremos, no tanto de plantear una definición de portal, sino de plantear ciertas características comunes a los portales en Internet:

- Persiguen como finalidad básica constituir una “puerta de entrada” a servicios y productos de la red, pero no bajo el concepto de mero encaminador, sino aportando valor añadido en la búsqueda, selección y estructuración de la información.

- Como objetivo inmediato derivado del primero, buscan la creación de comunidades virtuales con un interés común, proporcionando mecanismos que permitan la participación de las mismas en foros de opinión, la relación entre sus participantes proporcionando servicios de correo electrónico, *chats*, foros de discusión, buzones de sugerencias, etc.

- Debido al gran número de visitantes, son capaces de obtener información precisa sobre su perfil, sus hábitos de búsqueda, sitios web más accedidos, análisis de horarios de acceso y, en general, información valiosa en estudios de *marketing* en la red.

- Son capaces de ofrecer servicios integrados proporcionados en distintos sitios web de la red mediante los correspondientes acuerdos con los prestadores individuales.

En segundo lugar, debería recurrirse a una mínima catalogación de los portales, puesto que su objetivo final puede ser muy distinto, distinguiendo de esta forma entre:

- Portales generalistas: cuyo objetivo básico es lograr el mayor número de accesos posibles y constituirse en la puerta de conexión por defecto de aquellas personas que acceden a la red, de forma que se familiaricen con un sitio que les es conocido y útil. Entre ellos encontraríamos los grandes portales de la red como Yahoo, Altavista, Terra, Lycos, AOL.

- Portales especialistas: cuyo objetivo básico va dirigido a un área de negocio determinado o a un colectivo geográficamente específico. Entre ellos destacan los portales temáticos dirigidos a comunidades virtuales específicas, como son los portales deportivos, musicales, o bien los portales de una ciudad o región dirigidos fundamentalmente a los residentes o a aquellas personas que tuvieran necesidad o interés en visitar el lugar.

Con las características básicas de un portal y con esta primera aproximación a la clasificación de portales, se puede enmarcar los portales públicos como portales especialistas dirigidos a proporcionar un acceso sencillo, único e integrado de ciudadanos y empresas a sus administraciones públicas.

Surgen dos nuevos interrogantes de este planteamiento inicial: al existir diversos niveles administrativos (por ejemplo, en el caso de España, tres), ¿en cuál de ellos debe ubicarse el portal? A nivel local, integrando los servicios de carácter regional o estatal y los de titularidad nacional o federal; o bien, en un portal de carácter regional o estatal que integre los servicios de carácter local y los de carácter nacional; o por el contrario, hemos de pensar en un único portal de carácter nacional o federal que permita integrar servicios de carácter regional y local. Posiblemente tengan que coexistir todos estos planteamientos porque no en vano los portales públicos pueden constituir una buena parte de la nueva imagen de las administraciones públicas, y será complicado lograr la renuncia de alguno de los niveles de administraciones públicas en beneficio de otro. Pero sí será una realidad que los portales deben nacer con carácter integrador, lo cual exigirá del consenso y la colaboración entre los distintos niveles de las administraciones públicas.

El segundo de los interrogantes hace referencia a si debe distinguirse en un portal público la

problemática del ciudadano de la problemática de la empresa en su relación con las administraciones públicas. En este sentido, parece que las diversas administraciones públicas de los gobiernos más avanzados en la concepción de sus portales públicos tienen más definida la estrategia en la cual, al ser menores los puntos de sinergia que los de divergencia, se opta por portales diferenciados para ambos ámbitos, si bien respetando la interrelación entre ellos cuando así se precise.

### **b) La necesidad y el compromiso de un portal de las administraciones públicas**

En el marco de una estrategia general para desarrollar la ‘Administración electrónica’, el portal supone una importante contribución a la presentación de una imagen integrada de las administraciones públicas en la red, y a la prestación de servicios de información y tramitación centrada en los intereses y puntos de vista del ciudadano.

¿Por qué es necesario crear un portal general de acceso a las administraciones públicas por Internet? En el caso de España, la respuesta es clara: porque es un mandato del Gobierno en respuesta a la demanda de la sociedad española.

En efecto, la idea de un *portal de la Administración* está explícitamente recogida en la iniciativa estratégica del Gobierno para el desarrollo de la sociedad de la información, “*INFO XXI: La Sociedad de la Inform@ción para todos*”, dentro del programa de *Acercamiento de la Administración a la Sociedad Civil*, que se fija como objetivo “*facilitar al ciudadano el acceso sencillo a los sitios electrónicos de información y de tramitación. Estos sitios debidamente integrados podrían constituir lo que se ha venido denominando Portal Único de la Administración, que ofrecerá directorios de servicios y guías de orientación. Este Portal pondrá a disposición de los ciudadanos un “mapa organizativo” que integre los servicios de todas las Administraciones Públicas y que permita la tramitación administrativa electrónica y el seguimiento de expedientes por medios electrónicos*”.

Igualmente, en el “*Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*” se establece como uno de los compromisos fundamentales el de “*Integrar a la Administración en la Sociedad de la Información y del Conocimiento*”, un ambicioso enunciado que requiere un amplio abanico de actuaciones que lo hagan factible. Entre ellas se halla la de creación de un portal único de acceso a la Administración para todos los ciudadanos, donde se pondrá a su disposición toda la información existente y que, con carácter progresivo, permitirá la realización de trámites administrativos de forma telemática. El plazo para concretar esta actuación es diciembre de 2001 (aunque, como es lógico, lo deseable y previsible es un desarrollo paulatino a partir del segundo semestre del 2000), y los órganos responsables de su ejecución son las subsecretarías de los departamentos ministeriales y la Dirección General de Organización Administrativa del MAP.

Naturalmente, el Portal y el resto de las actuaciones del Gobierno en materia de “Administración electrónica” (Ventanilla Única, Intranet Administrativa, Tarjeta del Funcionario) están perfectamente en concordancia con la iniciativa *eEurope* de la Comisión Europea (Diciembre 1999), uno de cuyos “diez mandamientos” es precisamente el *Gobierno en línea*, cuyo propósito general es “asegurar que los ciudadanos tengan fácil acceso a la información de las Administraciones, los servicios y los procedimientos que les afecten”.

La iniciativa de la Comisión ha sido implementada en el Consejo extraordinario para el Empleo, la Reforma Económica y la Cohesión Social para una Europa de la Innovación y el Conocimiento, celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, con compromisos y medidas concretas, que, en lo relativo al área de actuación que comentamos, ha establecido que en 2003, *el acceso electrónico a los servicios públicos básicos tendrá que ser una realidad*.

Por otra parte, es claro que los ciudadanos siempre han buscado información pública fácilmente accesible, y trámites administrativos cómodos, con la posibilidad de hacerlos desde cualquier lugar - si es desde el domicilio, mejor - y en cualquier momento. Es indudable que Internet supone ya hoy una



magnífica oportunidad para acercar físicamente el servicio público al ciudadano y a la empresa, ofrecer una disponibilidad temporal prácticamente permanente, al margen de los horarios de las oficinas de las administraciones, y, sobre todo, simplificar materialmente muchos aspectos de la relación con nuestros 'clientes'.

En esta demanda social de simplicidad, el Portal será muy relevante como medio de presentar una imagen integrada de las administraciones, que evitase al ciudadano, en la medida de lo posible, tener que conocer la compleja organización y sistema de competencias de éstas. El Portal ideal sería aquel que conduce al dato o presta el servicio sin necesidad de que, a *priori*, el usuario tenga que saber qué nivel de la Administración Pública o qué departamento o qué organismo público es el responsable de proporcionarlos.

### **c) ¿Qué clase de portal construir? ¿Cómo construir un portal realmente útil?**

Tres enfoques son posibles a la hora de plantearse el portal de las administraciones públicas en España:

- *El enfoque modesto.* Construir un sitio web básicamente bajo la responsabilidad del Ministerio de Administraciones Públicas, prolongación de los actuales índices de sitios por órganos (HIA) y por temas (CIVES), dotándole de una herramienta de búsqueda e indexación potente en todos los webs de las administraciones.

Se trataría de una prolongación de los servicios actuales: por una parte, el que mantiene el Consejo Superior de Informática desde 1996 que proporciona la lista más completa de enlaces a páginas web del sector público. Conocido como HIA (Hipercentro de Información Administrativa) y ahora integrado en la página principal del MAP, este índice cuenta en la actualidad (mayo 2000) con cerca de 1.300 referencias clasificadas orgánicamente: Administración General del Estado, Administración Autonómica, entes locales, otros organismos e instituciones oficiales, etc., y recibe más de 550.000 *hits* y más de 150.000 páginas visitadas mensualmente. Este índice orgánico es hoy por hoy el mecanismo más popular de acceso a la Administración Pública vía Internet. Más recientemente, por iniciativa de la INSCAL, se ha desarrollado un índice temático denominado CIVES (Centro de Información Virtual de España) que agrupa los enlaces a sitios públicos de la red por materias. El índice maneja 22 rubros diferentes a un solo nivel - las materias no se subdividen -, por lo que se agrupan bajo un mismo título asuntos bastante heterogéneos pero que suponen un segundo avance importante.

No obstante, este primer planteamiento adolece de la ambición requerida y podría suponer un fracaso de la imagen de las administraciones públicas en su objetivo de acercamiento al ciudadano.

- *El enfoque de servicio común de las administraciones públicas de información y orientación al ciudadano.* Construir un sitio web al estilo de los modernos portales generalistas en los que los *proveedores de contenidos* son los propios ministerios u órganos responsables de la información al ciudadano en su ámbito de gestión. Esto garantiza la 'frescura' de la información facilitada y la calidad de la orientación que se da al usuario. El Portal daría relevancia máxima a la *orientación al trámite*, que inicialmente se traduciría, en la mayor parte de los casos, en conducir hasta el formulario o formularios necesarios, y donde fuera posible, porque ya esté implementado por el órgano correspondiente, a la realización completa del trámite mediante un enlace.

El esquema de participación de los proveedores de contenidos podría ser el de mantener cada uno de ellos un área específica del servidor web mediante una conexión remota establecida, si ello es posible, a través de la Intranet Administrativa. Otro enfoque podría ser el de constituir un sistema de webs federados o sindicados de manera que, con un diseño común, la información residiese en las páginas web de cada uno de los proveedores. En todo caso, el Portal contaría con el más avanzado sistema de personalización y las máximas facilidades de interacción (correo, foros especializados, FAQs, etc.), así como un sistema de búsqueda flexible y potente en el Portal y en el conjunto de sitios

Internet de las administraciones.

- *El enfoque ambicioso de un portal que ya de entrada proporciona algún trámite simplificador o procedimiento común.* Además de lo anterior, con este enfoque el Portal saldría ya con la posibilidad de que los ciudadanos lo utilizaran para realizar un trámite propio del Portal de carácter interdepartamental y claramente útil y simplificador. Con ello, el Portal demostraría su utilidad práctica para los ciudadanos y apoyaría la idea de ‘Administración integrada’ que está detrás del proyecto. Este trámite podría ser, como parece que han pensado también ingleses y franceses, el *servicio de cambio de dirección postal en un punto único (el Portal)*. Esta transacción es sólo aparentemente sencilla, pues implica la interacción con numerosos agentes de dentro y fuera de la Administración General del Estado. Sobre el enfoque anterior, supone un cambio muy importante de dimensión: prepararse en equipamiento material y en *software* para gestionar una transacción previsiblemente muy numerosa, entrar en la problemática de seguridad, autenticación (lógicamente el Portal debería constituirse también como punto único de autenticación para este proceso), confidencialidad, etc. y, sobre todo, gestionar una política de coordinación con numerosas unidades de informática para concertar con sus responsables una estrategia de comunicación e interoperabilidad que naturalmente afecta a sus procesos (por no mencionar su tiempo, su programa de trabajo, sus recursos humanos...).

#### **d) ¿Qué servicios va a ofrecer y qué va a resolver el portal de las administraciones públicas?**

Como objetivos básicos del Portal de las Administraciones Públicas se pueden considerar los siguientes:

- Ofrecer una puerta principal y amigable de entrada para el ciudadano en sus relaciones con todas las administraciones públicas.
- Proporcionar una guía orientada a la búsqueda de información y al encaminamiento del trámite, ofreciendo la capacidad de personalización de contenidos y servicios complementarios.
- Proporcionar servicios comunes que simplifiquen la relación del ciudadano con las administraciones.

La construcción del Portal tendrá que ser paulatina, y deberá incorporar progresivamente funcionalidades en cada uno de sus ámbitos de actuación. Para cada uno de estos ámbitos se reseñan a continuación las principales funcionalidades o servicios a ofrecer en orden creciente de complejidad:

- Información:
  - Ofrecer posibilidades múltiples de búsqueda: temática, organizativa, geográfica, textual, guiada en el propio Portal y en todos los webs públicos.
  - Directorios de las Administraciones Públicas. Directorios de sitios Internet de las administraciones públicas.
  - Servicio de Noticias y de Agenda de Actos de las administraciones públicas.
  - Servicio de suscripción a temas o áreas de interés con sistemas de avisos y alertas.
  - Canales administrativos por materias o tópicos. Gestión dinámica de contenidos con agentes proveedores externos (departamentos, organismos públicos, otras administraciones públicas, ...)
  - Crear un auténtico Sistema de Gestión del Conocimiento de las Administraciones Públicas integrando las fuentes de información y de servicios.
- Opinión / Participación:
  - Ofrecer foros de debate, *chats* y buzones de quejas, sugerencias y preguntas.
  - Participación en encuestas de opinión y puesta a disposición de los resultados de las mismas.
  - Ofrecer posibilidades de personalización en áreas de interés del ciudadano, “*Mi Administración*”, con base en perfiles predeterminados por el usuario o bien en el comportamiento del mismo en el Portal, todo ello bajo la premisa de aceptación o requerimiento por parte del mismo y bajo

condiciones de confidencialidad y seguridad.

- Tramitación:

- Catalogar de forma estructurada el mayor número de procedimientos administrativos.
- Proporcionar los formularios relativos a dichos procedimientos administrativos avanzando paulatinamente en las posibilidades de impresión, cumplimentación e impresión, y cumplimentación y envío de los mismos.

- Incluir una guía de procedimientos departamentales e interdepartamentales que permita la generación de mapas de procedimientos: “El procedimiento desde el punto de vista del ciudadano”.

- Incorporación de la gestión de certificados digitales multifuncionales, es decir, válidos para multiplicidad de procedimientos o servicios electrónicos.

- Incorporación y gestión de testigos estándar. El concepto de testigo que se detallará al desarrollar el proyecto ventanilla única nace de la necesidad de gestionar internamente las peticiones de información necesarias para un determinado trámite, pero que está en poder de otros ámbitos administrativos.

- Incorporación de funcionalidades que permitan una actitud proactiva de las administraciones públicas ante determinados eventos en la vida del individuo o empresa (contemplado por diversos gobiernos bajo distintas denominaciones, como el “río de la vida”, “los eventos de la vida” o el “gestor de eventos”), de forma que las administraciones públicas puedan dar una respuesta integrada ante un determinado *input*.

- Incorporación de transacciones horizontales del Portal, como pudiera ser la ya reseñada de cambio de domicilio postal.

- Imagen y tecnología:

- Plan de difusión y *marketing* que permita generar una imagen de marca.

- Establecimiento de un interfaz común para integración de servicios de las administraciones públicas.

- Ayuda tecnológica que facilite el conocimiento del Portal, su correcta utilización, y que proporcione la información y herramientas necesarias para explotar las posibilidades del mismo.

- Inclusión de facilidades multilinguaje en lenguas españolas y extranjeras.

- Facilitar el acceso a colectivos especiales con discapacidades visuales o auditivas.

- Versión WAP del Portal y habilitación de nuevos canales de acceso, como la TV digital y *call centers* integrados.

Ahora bien, habida cuenta de los riesgos inherentes a un proyecto de alta complejidad que presenta un componente “transversal” muy importante, se requiere tanto de un apoyo de la dirección al máximo nivel como del consenso y la participación horizontal de todos los agentes implicados.

Otro de los aspectos a considerar es el relativo a la organización precisa para la consecución de los objetivos tanto en lo que se refiere a los aspectos tecnológicos, a la gestión de contenidos y a la coordinación con el conjunto de organismos y administraciones públicas para la incorporación paulatina de servicios; por supuesto, este análisis debe extenderse a la fase de mantenimiento posterior.

## 2.2. Intranet Administrativa

La racionalización y el uso compartido de infraestructuras de comunicaciones en las administraciones públicas, en las condiciones de seguridad y validez necesarias, son aspectos clave para compatibilizar la exigencia de mejorar los servicios internos y de atención al ciudadano, con la adopción de medidas de austeridad del gasto. La Administración, haciendo uso de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, además de acabar con barreras geográficas, puede mejorar de forma significativa la eficiencia y productividad interna, reduciendo los tiempos de tramitación en los procedimientos.

Con este objetivo, el proyecto de la Intranet Administrativa persigue la implantación de una

plataforma básica de comunicaciones que, apoyada en una infraestructura común, proporcione un conjunto integrado de servicios telemáticos para el intercambio electrónico de información entre los distintos órganos de la Administración, superando así las actuales islas informáticas administrativas (los ordenadores y sus redes locales) y la consecuente fragmentación en la prestación de servicios integrados. Asimismo, la introducción de servicios que aseguren la confidencialidad, integridad y autenticidad de la información favorecerá la confianza en que las comunicaciones telemáticas tengan el mismo efecto, valor y garantía que las comunicaciones basadas en documentos escritos, contribuyendo a la supresión del soporte tradicional papel por el soporte electrónico.

Así, la Intranet Administrativa se formará a partir de la interconexión de las redes con que cuentan los diferentes departamentos y organismos que en ella se integran. Los usuarios de cualquier ordenador en cualquiera de estas redes podrán utilizar herramientas o aplicaciones comunes para comunicarse con cualquier otro usuario, o para acceder a la información o a los recursos asociados con cualquier otro ordenador conectado en cualquier punto de la red. Además, en la construcción de la Intranet Administrativa se aprovecharán las oportunidades que ofrece el nuevo marco de liberalización del mercado de las telecomunicaciones.

La implantación de una infraestructura de red que interconecte las diferentes unidades de la Administración y la provisión de servicios telemáticos comunes, tendrá, entre otras, las siguientes ventajas:

- Los diferentes departamentos, organismos y entes públicos podrán poner en común, con condiciones de seguridad en el acceso, la información (bases de datos, directorios, ficheros, etc.) de que dispongan.

- Podrá establecerse con facilidad la automatización de procedimientos administrativos en que intervengan, de forma cooperativa, diferentes órganos de la Administración.

- Una infraestructura de comunicaciones común lograría que las actuaciones o proyectos en un ámbito administrativo concreto puedan concentrar sus esfuerzos en la aplicación final (que es la que mejor conocen), apoyándose, para sus comunicaciones, en la Intranet Administrativa.

- Intranet Administrativa contribuirá a asegurar la compatibilidad entre las redes de la Administración.

- Ahorro en el gasto. Entre las fuentes de ahorro figuran la economía de escala al proporcionar elementos comunes para toda la AGE; menores gastos corrientes, toda vez que la comunicación administrativa fluirá por la IA, sin salida al exterior y, por lo tanto, sin costo; la reducción de recursos, derivada de la progresiva automatización de procesos administrativos compartidos, una vez que se rompan las barreras que impide su flujo electrónico; y la progresiva integración de servicios de voz y datos, considerando que actualmente los primeros tienen un volumen muy superior en los gastos de telecomunicaciones, y a los cuales se aplicarían argumentos de ahorro similares a los precedentes.

### **2.3. Ventanilla Única**

¿Qué es Ventanilla Única? Simplemente, es un ambicioso proyecto de las administraciones públicas en España que trata de dar respuesta a un mandato legislativo incluido en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) y, consecuentemente, de dar respuesta a un derecho del ciudadano. Surge ahora una segunda cuestión derivada de la anterior: ¿por qué no se ha hecho antes? Y la respuesta quizás estribe en que la mencionada Ley fue ambiciosa en su concepción y que se situaba en aquel momento por delante de la madurez tecnológica de las administraciones públicas. Por suerte, el esfuerzo realizado por éstas y la aparición de tecnologías flexibles, como son todas las relacionadas con Internet, han permitido que “Ventanilla Única” pueda ser hoy una realidad.

Definir “Ventanilla Única” es arriesgado y difícil pero dentro del marco del proyecto dirigido por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Ciencia y Tecnología en cuanto a su

financiación, el Comité de Dirección ha propuesto la siguiente definición: “*Conjunto de técnicas y procesos normalizados que permiten ver un espacio registral único y presentar documentación específica para su tramitación, proceso y ejecución en una o más instancias públicas, con validez jurídica*”. Se trata, por tanto, de un conjunto de herramientas desarrolladas por la industria del *software* bajo unos estándares de normalización que van a permitir incorporarse a ese espacio registral único a las distintas unidades registrales, con la garantía de que el intercambio de información va a ser seguro hasta el punto de ofrecer plena validez jurídica y que, dependiendo del procedimiento, el proceso cooperativo va a poder ir más lejos del registro de la unidad tramitadora y permitir la tramitación electrónica.

#### **a) El marco normativo**

La génesis del concepto “Ventanilla Única”, como se ha dicho, se encuentra en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada recientemente por la Ley 4/1999 de 26 de noviembre (BOE núm. 12 del 14 de enero 1999), que en el apartado 3º de su artículo 38, referido a los registros de las administraciones públicas, establece que “*Los registros generales así como todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático*”. Añade además que “*...asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones informáticas efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo*”.

En el apartado 4º del citado artículo 38, en su subapartado b), se establece que las solicitudes, comunicaciones y escritos podrán presentarse “*en los registros de cualquier órgano administrativo de la Administración General del Estado, de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales cuando se hubiese suscrito el oportuno convenio*”. Este mismo apartado concluye señalando que “*... Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros*”.

Pero es en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997, publicado en el BOE de 14 de abril, para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, donde se encuentra recogida la expresión “Ventanilla Única”.

En este texto se aboga por la conversión de los registros de las administraciones públicas en auténticas “Ventanillas Únicas” de acceso al conjunto de prestaciones y servicios públicos, independientemente de cuál sea, en cada caso, la administración competente. Se trata, por tanto, de posibilitar el acercamiento de la Administración Pública al ciudadano. Se busca especialmente que los ciudadanos puedan contactar con cualquier Administración para la realización de cualquier trámite desde el punto más cercano a su domicilio o a su lugar de trabajo. Este importante cambio se realizará a través de convenios entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, o entre la propia Administración General del Estado y las corporaciones locales. También los ayuntamientos podrán firmar convenios de adhesión con las comunidades autónomas firmantes de los convenios marco con la Administración General del Estado.

Es crucial el papel que desempeñan los ayuntamientos en este proyecto por cuanto son estos entes territoriales los más cercanos al ciudadano, la puerta de acceso más asequible para contactar con la Administración. La Ventanilla Única posibilita que los ciudadanos puedan presentar en su ayuntamiento de residencia cualquier documento, instancia, etc., dirigido a cualquier organismo de las administraciones públicas por lejano que se encuentre, facilitando el acercamiento de la Administración

a su hogar.

Pero ese acercamiento quedaría incompleto si no utiliza como instrumentos para materializarlo las tecnologías de la información y las comunicaciones, medios que se encuentran imbricados en nuestra sociedad tecnológica de manera ya tan inseparable como los instrumentos de uso cotidiano, como el teléfono, la televisión, los automóviles, etc.

En ese sentido, el mencionado texto del Acuerdo del Consejo de Ministros señala en su punto Cuarto, “Informatización e interconexión de registros”, que “... los convenios establecerán el compromiso y los instrumentos que resulten precisos para asegurar la compatibilidad de los requisitos, parámetros y estándares con arreglo a los cuales se instalen, en su caso, los registros de las administraciones intervinientes en soporte informático, garantizando la posibilidad de interconexión y transmisión de datos y documentos”. De modo que se aceptará cualquier documento para cualquier administración, no sólo aquellos destinados a la Administración receptora de la documentación, y se utilizarán además los medios electrónicos, informáticos y telemáticos necesarios para la transmisión de esa documentación.

Por tanto, la Ventanilla Única denota, en principio, únicamente aspectos normativos y organizativos, que se apoyan en instrumentos informáticos y telemáticos.

### **b) El marco organizativo del proyecto**

El hecho de la aceptación manual de la documentación y su envío a los organismos tramitadores destinatarios en los registros administrativos es, sin duda alguna, un importante avance, deseado por la ciudadanía, que mejora sus relaciones con las administraciones y le ahorra tiempo y dinero en desplazamientos. Pero esa relación y ese acercamiento de la Administración al ciudadano pueden ser claramente mejorados si los instrumentos utilizados son telemáticos y sin necesidad de que el ciudadano pase por el registro administrativo.

Ello implica que el ciudadano no se tiene que desplazar, ni siquiera a su ayuntamiento, porque el lugar más cercano para la realización de los trámites puede ser su propio hogar (el ordenador personal de su casa) o su propio centro de trabajo (el ordenador de su empresa u oficina).

Es aquí donde surge el término Ventanilla Telemática en el sentido de ventana remota desde la que se accede a cualquier centro de la Administración Pública. Y se accede no sólo para consultar información, sino para enviar documentación y, sobre todo, para iniciar la tramitación electrónica, concepto éste que excede los objetivos expresados en el Acuerdo de Consejo de Ministros.

Como consecuencia del mandato del Consejo de Ministros, por un lado, y del deseo de implantar la tramitación electrónica, por el otro, el Consejo Superior de Informática (CSI) inició las actividades necesarias para la puesta en marcha de un proyecto de Ventanilla Única Telemática. Las tareas fueron encomendadas a la Unidad de Apoyo de la COAXI, comisión especializada del Consejo Superior de Informática encargada de la cooperación entre las administraciones públicas en el campo de los sistemas y las tecnologías de la información, y culminaron con la elaboración conjunta con la Secretaría General de Comunicaciones del extinto Ministerio de Fomento, gestora del programa PISTA (Promoción e Identificación de Servicios Emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas), de las especificaciones técnicas para la implementación del proyecto.

La relación de actores participantes en el proyecto es la siguiente:

- La Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento.
- La COAXI, comisión especializada del Consejo Superior de Informática, tiene a su cargo la coordinación en materia de sistemas de información y comunicaciones entre las distintas administraciones públicas, general, autonómica y local.
- La Dirección General de la Inspección, Simplificación y Calidad del Ministerio de Administraciones Públicas.
- La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda del Ministerio de

## Economía.

- El grupo de usuarios, con representantes de distintas administraciones.
- Los grupos de trabajo para la marcha diaria del proyecto: a) de Informatización e Interconexión de Registros (en relación con el mandato del acuerdo de Consejo de Ministros); b) de Hipercentro de Información Administrativa (HIA) y Tramitación Electrónica (en relación con el concepto de Ventanilla Telemática); y c) de Seguridad (en relación con los aspectos de la aplicación de los servicios suministrados por CERES al proyecto).
- El adjudicatario del concurso abierto convocado por el Ministerio de Fomento, en este caso la Unión Temporal de Empresas (UTE) formada por Telefónica Ingeniería de Comunicaciones e INDRA.

### **c) El marco tecnológico**

El pliego de condiciones técnicas elaborado por la Secretaría de la COAXI, en colaboración con el extinto Ministerio de Fomento para esta primera fase, incluía la definición del proyecto, que se estructuraba en dos subproyectos y tres niveles para cada uno de los dos subproyectos.

El enfoque era gradualista para establecer unos objetivos intermedios y realistas que permitieran validar el sistema en sus diferentes etapas de desarrollo, dado que la situación de partida de todas las administraciones involucradas no es la misma.

El Subproyecto 1, "Interconexión de Registros", pretende la interconexión de todos los registros administrativos de entrada y salida de las administraciones públicas, en una primera fase por la informatización de las aplicaciones de registro y el envío telemático de los asientos registrales que tienen entrada en un organismo y se destinan a otro, incluso si es de otra Administración Pública, y en una fase posterior, la de la remisión telemática de la propia documentación.

Se ha concebido el proyecto no sólo como un demostrador para los usuarios que participan en él, sino como un foro de creación de normas que puedan ser aplicables por todas las administraciones públicas. Además de elaborar las normas, que han de trascender necesariamente el ámbito temporal del proyecto, se ha pretendido realizar pilotos que demuestren que las normas que se han generado son aplicables en entornos de trabajo real. En ese sentido, los productos de los proyectos son de distinta naturaleza: de normalización, ejecutables y demostradores del proyecto piloto.

Los productos de normalización obtenidos son cuatro: las especificaciones para la informatización del registro y para el intercambio de datos (SICRES 2), la codificación nacional de Unidades Orgánicas y Registrales (UID), el Directorio X.500 de organismos de las administraciones públicas y de Unidades Registrales, y las especificaciones de seguridad definidos en CERES: cifrado, firma digital, intercambio de autenticación y certificados, autenticación, integridad, confidencialidad y no repudio en envío.

Por su parte, los productos ejecutables, de libre disposición para la Administración General del Estado y para aquellas comunidades autónomas y entidades locales firmantes de los convenios de Ventanilla Única, son el propio programa de registro SICRES 2, el módulo CSR de comunicaciones, seguridad y repositorio, y el módulo de seguridad CERES

El Subproyecto 2, "Servicios de Información Administrativa y Tramitación Electrónica", pretende ser el embrión para la constitución de un auténtico "portal" de las administraciones públicas a través de Internet, en el que no sólo se den servicios de información sino también servicios de tramitación. Se han establecido, igual que para el subproyecto 1, distintos niveles, desde el mero acceso a la información, hasta la tramitación completa, pasando por la posibilidad de impresión de los formularios y de cumplimentación y envío telemático de los mismos.

Con el mismo esquema, los productos de normalización obtenidos son la ficha censal para la definición de procedimientos en la Web, el modelo para la definición de trámites administrativos en la Web y las especificaciones de seguridad para Web.

El HIA incorpora búsquedas orgánicas, geográficas y por materias, y lleva incorporado un motor

de búsqueda. Pretende ser el embrión del portal de la Administración. En realidad se pretende pasar progresivamente del HIA a HITA, esto es, de Hipercentro de Información Administrativa a Hipercentro de Información y Tramitación Administrativa.

#### **d) Principales barreras del proyecto**

La evolución del proyecto ha puesto de manifiesto importantes barreras que será preciso soslayar para lograr los objetivos perseguidos en el mismo. Éstas son de muy diversa índole y se pueden categorizar de la siguiente forma:

- El consenso entre las administraciones públicas, que obliga a vencer barreras en la cooperación interadministrativa, derivadas del desigual tamaño y avance tecnológico de las administraciones públicas involucradas y, en parte, del desigual marco competencial de las mismas.

- Normativas, pues si bien la normativa básica disponible constituye una habilitación genérica, cada procedimiento individual tiene su propia normativa específica de desarrollo que no permite la tramitación electrónica, siendo reacio el gestor a admitir cambios en el procedimiento que no estén previamente regulados. Por tanto, será necesario modificar cientos de normas de desarrollo.

- Seguridad, dado que el proyecto CERES prevé la utilización de una tarjeta inteligente que necesita de un lector, todavía no difundido en el mercado, y de la personación ante un funcionario de Correos, con un procedimiento todavía no habilitado. El límite temporal del proyecto CERES es superior al del piloto de Ventanilla Única. Provisionalmente, pudiera plantearse la utilización de servicios de seguridad a través de certificados *software*, que sí están disponibles.

- En lo relativo a la documentación son diversas las barreras que hay que salvar, destacando entre ellas las siguientes: la documentación obrante en los organismos públicos de las administraciones y que precise otro organismo para el ejercicio de sus funciones, debería poderse transmitir a este último para su gestión de forma interna, utilizando para ello el concepto definido en el proyecto como “testigo” (*token*), evitando de esta forma su solicitud al ciudadano o empresa. En segundo lugar, la documentación exigida en los procedimientos debería reducirse dentro de esa tarea de simplificación necesaria para el buen fin del proyecto. Y, por último, debería impulsarse el pago electrónico, lo cual redundaría en una ventanilla menos a visitar por parte de los administrados.

En lo relativo a procedimientos, en primer lugar es preciso procurarlos, categorizarlos y tipificarlos y reducir su elevado número que asciende alrededor de 2.100 en la Administración General del Estado, 2.000 en entidades locales y casi 8.000 en el conjunto de las comunidades autónomas. En segundo lugar, “Ventanilla Única” requiere “masa crítica” de procedimientos susceptibles de tramitación electrónica, por lo que es preciso que todas las administraciones públicas hagan un esfuerzo para lograr esa “masa crítica”.

#### **Conclusiones**

Los gobiernos y las administraciones públicas que les atienden se ven en la necesidad de acometer cambios de tipo organizativo y, sobre todo, de tipo cultural que les permita situar las tecnologías de la información y las comunicaciones en el corazón de su negocio, con valor estratégico indiscutible.

El nuevo paradigma, que ha llegado de la mano del conjunto de tecnologías “internet”, obliga a pensar en nuevas formas de prestar servicios públicos que los ciudadanos y empresas valorarán en función de la disminución de los costes de transacción, bien en términos estrictamente económicos o bien en términos de comodidad y reducción de tiempo.

La demanda de estos servicios irá en aumento en la medida en que ciudadanos y empresas se incorporen a la red y que el sector privado ofrezca más y más servicios; de todas formas, será importante vigilar tanto que no se produzcan desigualdades en ciudadanos y empresas que no tengan acceso a la tecnología, bien por carecer de ella o bien por una falta de formación digital, como que la



respuesta de las administraciones públicas presente una cierta uniformidad, de forma que no se produzcan desigualdades de tipo geográfico.

Por último, la administración electrónica sólo será posible si los pilares básicos son sólidos; entre ellos, quizás el fundamental, sea la incorporación racional y organizada de la firma electrónica a las administraciones públicas, y más en concreto, a los procedimientos administrativos, que deberá verse complementada con proyectos de carácter vertebrador como son el portal de las administraciones públicas, la Intranet de las propias administraciones públicas como espacio seguro de intercambio de información y de prestación de servicios comunes, y la Ventanilla Única, como concepto unificador.

### **Bibliografía**

- Asociación Española de Empresas de Tecnologías de la Información (SEDISI). Ministerio de Ciencia y Tecnología (2000) Las Tecnologías de la Información en España. Centro de Publicaciones. Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- DOWNES Larry y Chunda MUI (1999) The Killer App. Harvard Business School Press. Boston. Massachuset. Microsoft.
- EITO Members y EEIG Members (European Economic Interest Group) (2000) European Information Technology Observatory (EITO). EITO con el apoyo de las D.G. de Empresa y Sociedad de la Unión Europea y la Dirección de la Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE.
- Grupo Gallup España (2000) Portales en Internet: [www.gallup.es](http://www.gallup.es).

### **Referencias en Internet**

- INFO XXI: La Sociedad de la Inform@ción para todos: <http://infoxxi.min.es>
- Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos “Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos”: <http://www.map.es/images/libro.htm>
- Iniciativa *eEurope* de la Comisión Europea: [http://www.ispo.cec.be/policy/i\\_europe.html](http://www.ispo.cec.be/policy/i_europe.html)
- Modernising Government: <http://www.citu.gov.uk/moderngov/whitepaper/4310.htm>
- Programa de Acción Gubernamental para la entrada de Francia en la Sociedad de la Información (PAGSI): <http://www.internet.gouv.fr>
- L'Etat et les technologies de l'information et de la communication:  
<http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/rapports.htm>
- Consultation sur le futur portail de l'administration française: <http://www.internet.gouv.fr/portail>
- ADMIFRANCE: <http://www.admifrance.gouv.fr>
- LEGIFRANCE: <http://www.legifrance.gouv.fr>
- INFOCID: <http://www.infocid.pt>
- La Administración en Internet (HIA): <http://www.map.es/internet/indice.htm>
- Centro de Información Virtual de España (CIVES): <http://www.igsap.map.es/cia/cives/cives.htm>
- A first entry point to UK public sector information on the internet: <http://www.open.gov.uk/index.htm>