

Nº 21, Octubre 2001

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

Renate Mayntz

El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna

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

Jorge Hintze

Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultado

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

Carles Ramió Matas

Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional

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

José Sulbrandt, Ricardo Lira y Américo Ibarra

Redes interorganizacionales en la administración pública

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

Daniel Zovatto G.

La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000

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

Manuel Villoria Mendieta.

La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas

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

Maria Ceci Araujo Misoczky

La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre



El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna *

Renate Mayntz

Gobernanza (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53).

El cambio del control jerárquico a la gobernanza moderna se observó por primera vez alrededor de los años 1970, en los países de Europa Occidental, que acostumbraban tener Estados fuertes e intervencionistas. En los Estados Unidos también se encuentran estructuras características de la gobernanza moderna, como las redes de políticas, pero como los Estados Unidos no comparten la tradición europea de un fuerte intervencionismo del Estado y dado que siempre reforzaron la autonomía individual y el autogobierno, la gobernanza moderna no parece ser algo particularmente nuevo. El control político no jerárquico es también característico de la Unión Europea, que se ubica entre una federación de Estados y un Estado federal. La Unión Europea representa un sistema de gobernanza de niveles múltiples, en el cual una de las características estructurales dominantes son las redes, en vez de las relaciones de autoridad jerárquica -redes de representantes de Estados miembros, redes que conectan los niveles de toma de decisión nacionales con el europeo, y redes que conectan a los actores públicos y privados a través de los sectores de políticas y de los niveles políticos (Kohler-Koch/Eising, 1998). Finalmente, a nivel internacional, sólo ha existido “gobernanza sin gobierno”, como lo indica el título de un libro (Rosenau/Czempiel, 1992).

En Europa Occidental, en donde primero se estudió minuciosamente el paso de un Estado más intervencionista y de control jerárquico a la gobernanza moderna, la experiencia fundamental que condujo a este cambio fue el fracaso de las políticas ambiciosas de reforma, seguidas al concluir la Segunda Guerra Mundial y durante el período inmediato de reconstrucción en la posguerra (Mayntz, 1996). Si bien esas reformas no carecieron de efecto, muchas de las que se intentaron no lograron sus metas. En los años 1970, el crecimiento económico se hizo más lento, lo que mostró que la política económica llevada a cabo por un Estado nacional aislado no podía por sí sola asegurar un bienestar permanentemente creciente. La decepción con la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, motivó la búsqueda de otras formas alternativas de guiar el desarrollo socioeconómico.

Una de las vías fue la desregulación y la privatización, el paso del Estado al mercado. Los principios del mercado se transformaron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo y del thatcherismo. Se creía que la desregulación y la privatización estimulaban el crecimiento económico y liberaban fuerzas innovadoras en todos los sectores de la actividad productiva. Alrededor de 1989, la quiebra del socialismo de Estado en Europa Oriental reforzó la creencia en el poder ordenador del mercado.

Pero una serie de crisis políticas y de contratiempos económicos ha desacreditado las luminosas

(*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Traducido del inglés por Marie Gamondes-Tulian. Título original: “The State and civil society in modern governance”.

promesas del mercado como fuerza conductora del progreso. En cambio, se le está dando cada vez mayor atención a la segunda alternativa para el Estado jerárquico, es decir la gobernanza moderna, o la cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de organizaciones privadas en la elaboración de políticas públicas. Los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza moderna son principalmente las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones de intereses, así como las asociaciones de bienestar público más grandes.

La gobernanza moderna, la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, puede llevarse a cabo de diferentes maneras. Gran parte de la atención se ha dirigido a las distintas formas en que las autoridades públicas y los actores corporativos privados pueden colaborar directamente en los procesos de las políticas. Esto puede lograrse mediante arreglos neocorporativos, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica. Estas estructuras neocorporativas existen en una serie de países de Europa Occidental, incluyendo por ejemplo a Suecia y Austria, y también a Alemania. Un ejemplo típico lo constituye el actual “Bündnis für Arbeit” (alianza para el empleo) de Alemania. A intervalos de tiempo no regulares, el canciller de Alemania se reúne con la cúpula de los representantes empresariales alemanes y de los sindicatos para buscar soluciones y ponerse de acuerdo sobre problemas económicos apremiantes como las tasas de desempleo y de lento crecimiento. Incluso, antes de que asumiera el actual gobierno, ya existía, bajo un nombre diferente, este tipo de negociaciones tripartitas de alto rango.

Una forma relacionada de cooperación son las redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en niveles más específicos de los sectores de las políticas, por ejemplo en las telecomunicaciones, salud o investigación científica (Marin/Mayntz, 1991). El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de la gobernanza moderna. Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia. Este modo de elaboración de políticas se adapta a un entorno social complejo y dinámico, cuya coordinación resulta difícil, cuando no imposible desde el punto de vista práctico (Marsh, 1998: 8-9).

Además de la cooperación directa de los actores públicos y privados en las redes de políticas, la gobernanza moderna incluye algunas formas de autorregulación de la sociedad. Aquí, los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado. Una forma de autorregulación de la sociedad son los sistemas de negociación entre los representantes de intereses diferentes o incluso opuestos. Un ejemplo de esto lo constituye el sistema alemán de negociación institucionalizada de los salarios, entre el capital y la fuerza laboral, en la que no participa el gobierno y donde no se supone que interfiera. Podemos hallar otro ejemplo en el sistema público de salud de Alemania, en donde las organizaciones de médicos de fondos de salud y de hospitales públicos negocian con los representantes de los fondos de salud lo referente a las tarifas y servicios que se ofrecen. Un segundo tipo de autorregulación de la sociedad son los así llamados gobiernos privados, organizaciones que imponen a sus miembros normas y criterios que no sólo sirven a sus propios intereses, sino también a ciertos intereses públicos (Streeck/Schmitter, 1985). Por ejemplo, las normas de calidad definidas por las organizaciones de distintas ramas económicas, o las normas éticas definidas por las asociaciones profesionales. Por lo menos, dentro de un Estado-nación, estas formas diferentes de autorregulación social existen “a la sombra de la jerarquía”: a menudo se establecen por delegación expresa de

funciones por parte del Estado en las organizaciones privadas, y son controladas por el Estado. Si la autorregulación resulta ineficaz, el Estado puede intervenir y regular mediante la intervención directa.

Por ende, la autorregulación delegada es una forma indirecta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Pero requiere un Estado suficientemente fuerte como para motivar una autorregulación que tome en cuenta los intereses **públicos**, y que no beneficie exclusivamente a los propios actores participantes.

Las diferentes formas de gobernanza moderna pueden emerger sólo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar **disperso** en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electos actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. En otras palabras, las autoridades políticas deben poder ser aceptadas, de modo general, como guardianes del bienestar público. Es necesario, también, que las autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos.

Para poder pasar del campo público al privado en la gobernanza moderna, tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada. La “sociedad civil” es, por supuesto, un concepto cargado de valor, con implicaciones normativas fuertes. La noción de sociedad civil tiene sus raíces en la filosofía social de los moralistas escoceses como Ferguson, que contrapusieron a las sociedades militares tradicionales, las sociedades industriales pacifistas; tiene asimismo raíces en la distinción que establecieron los filósofos alemanes entre “Staat” y “Gesellschaft”, e incluso reverbera en ella el famoso grito de batalla de la Revolución Francesa. La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la *res publica* que derivan de su condición de ciudadanos. Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social; es incompatible con una estructura de Estado feudal, con la esclavitud y la división de la población en castas.

Pero eso no basta. Para que haya gobernanza moderna, la sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, etc. Además, para que la gobernanza moderna sea posible, la sociedad civil tiene que estar bien organizada. Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos. Ambos tipos de actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones de voluntarios, deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controladas políticamente, como ocurrió en el Estado socialista. En especial, las organizaciones de intereses deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses opuestos y con las autoridades del Estado, ambos necesarios y significativos. Finalmente, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir por lo menos un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; en una palabra, una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y cultural. Hay muchas

sociedades en las que los distintos intereses están organizados y el poder distribuido, pero distribuido entre grupos hostiles, atascados en una batalla permanente en donde nadie resulta ganador. Para que surja la gobernanza moderna, los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos.

Estas condiciones son difíciles de alcanzar. En cierto modo, lo que se espera que produzca la gobernanza moderna es al mismo tiempo, en parte, la condición para su surgimiento. Incluso en las partes más desarrolladas, más democráticas y más privilegiadas del mundo, en Europa Occidental y en los Estados Unidos, la realidad no corresponde totalmente a este cuadro ideal que hemos descrito. Otras partes del mundo carecen hasta de los requisitos más básicos para la gobernanza moderna. Esto ocurre en muchos países africanos y en algunos asiáticos, pero también es el caso de la mayoría de los países independientes surgidos de las ruinas de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas. En muchos países formalmente soberanos se puede observar, hoy en día, el deterioro de las antiguas estructuras estatales existentes, o la incapacidad para construirlas. En varios países africanos, las estructuras tradicionales de clan se han vuelto nuevamente dominantes y milicias rivales pelean por el predominio, mientras se descalabra la economía del país y parte de la población es conducida al exilio. En países como Nigeria, Sudán, Zaire, Chad y Angola, la autoridad pública prácticamente ha desaparecido. El Estado se ha transformado en una mera apariencia externa, mientras que a nivel interno el poder es detentado por los señores de la guerra, de diferente color (Grande, 2001, citando a Tetzlaff 1998 y von Trotha 2000). En las ex Repúblicas Soviéticas, el Estado también ha perdido el monopolio de su poder legítimo y no puede garantizar por más tiempo el orden público, la seguridad individual y la aplicación justa de las normas legales. El crimen organizado, las fuerzas armadas semi-autónomas y las organizaciones de policías privadas compiten entre sí y con las autoridades públicas en la obtención de ingresos (Volkow, 2000). Al mismo tiempo, la sociedad civil en esos países no está bien organizada; existen pocos actores privados legales, hábiles y autónomos -no existen ni en la economía, ni en el campo de las asociaciones privadas. De modo que carecen de todos los prerrequisitos básicos para lograr una forma moderna de gobernanza. Esto también es válido, por supuesto, en los países con estructuras de poder totalitarias o dictatoriales, países donde un solo partido político o autoridad religiosa domina todas las esferas de la vida, cosa que ocurre todavía en gran medida en China, Irán o Afganistán.

Al subrayar las condiciones institucionales y estructurales previas para una gobernanza moderna, he descrito obviamente una organización política ideal y una sociedad ideal. Los Estados-naciones reales sólo se aproximan a estos ideales, pero hay distintos grados de aproximación, y algunos países se acercan más que otros. En algunos Estados-Naciones democráticos altamente desarrollados, encontramos redes de políticas, asociaciones público-privadas, y una autorregulación regulada. En esos países, la cooperación entre los actores públicos y privados no sólo se da a nivel del Estado-nación; en principio puede tener lugar en cualquier nivel en donde existan autoridades públicas y actores privados corporativos. Esto se inicia a nivel del gobierno local, en donde las asociaciones público-privadas a menudo tienen mayor tradición que en los niveles políticos más altos. A veces, por supuesto, la cooperación entre los actores políticos y sociales en el gobierno local es clandestina y sirve más a los intereses privados que a los públicos. Esto se observa especialmente en el campo de las obras públicas, en donde es frecuente encontrar a oficiales locales corruptos a cargo de obras públicas, en connivencia con firmas de construcción local (della Porta/Vanuucci, 1999). Sin embargo, este tipo de cooperación no tiene que ver con la “gobernanza”; por definición, la gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público.

Existen también asociaciones público-privadas que sirven al bienestar público a nivel local. Un ejemplo reciente es el de un programa alemán de mejoramiento urbano (Schader-Stiftung, 2001). A pesar de su riqueza relativa, Alemania tiene un problema considerable con grupos de inmigrantes legales e ilegales, hogares con un solo jefe de familia, desempleados y personas que viven del socorro

estatal. Estos tienden a concentrarse en ciertos barrios urbanos en donde los alquileres son baratos, los edificios, viejos y deteriorados y la infraestructura pública, insuficiente. En esos sectores, el uso de drogas, la prostitución, el crimen y la delincuencia juvenil tienen tendencia a aumentar. Para detener la degradación física creciente y la desintegración social, se constituyeron redes de actores privados - propietarios de negocios locales, clubes sociales, propietarios de casas de apartamentos, etc.- coordinadas por un gerente de red del sector, que por lo general no es un funcionario municipal. El programa de mejoramiento desarrollado por este tipo de redes recibe ayuda financiera de un fondo especial del gobierno y busca el apoyo práctico de diferentes oficinas municipales, escuelas locales y otras instituciones públicas. El programa tiene éxito en los lugares en donde los actores públicos se encuentran con actores privados, que no sólo están motivados, sino que además son capaces de contribuir por sí mismos a la solución del problema, por ejemplo, reparando casas, creando nuevos empleos o construyendo un lugar de juego para los niños.

A menudo se ha afirmado que la gobernanza moderna, la negociación entre actores políticos y sociales en redes de políticas mixtas o en estructuras neocorporativas, y la delegación de funciones reguladoras a organizaciones privadas, indican una pérdida de la capacidad política de dirigir, un debilitamiento del Estado (por ej. Offe, 1987: 313). Sin embargo, de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz que cualquiera de las formas “puras” (Mayntz/Sharpf, 1995).

Sin embargo, esta eficacia superior es sólo una posibilidad, un resultado altamente fortuito. La formulación de políticas en las estructuras neo corporativas, en las redes de políticas sectoriales y en los sistemas de autorregulación delegada no es algo armonioso. Si en la negociación entran en juego intereses en conflicto, cuando se busca el acuerdo para una decisión conjunta, el resultado es una “cooperación antagonista”, como la llamó Bernd Marin (1990). Una cooperación antagonista de este tipo corre el riesgo de acabar en un completo bloqueo o de producir soluciones a nivel del más bajo común denominador -acuerdos débiles que no permiten resolver los problemas existentes. Por ende, el problema básico en la gobernanza moderna es evitar los estancamientos y asegurar la solución efectiva de los problemas (Sharpf, 1993a). El ejemplo del programa de mejoramiento urbano pone de relieve la importancia que tienen los prerequisites que mencionamos anteriormente, para el desarrollo de una cooperación público-privada efectiva, incluso a nivel local. Estos prerequisites son: (1) la presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas, y (2) la existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos. Estas condiciones son en principio válidas para todos los niveles en que se presentan problemas, desde el nivel local, pasando por el subnacional, el nacional y el regional hasta el internacional.

La gobernanza, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí. Estimo que se ha demostrado en forma convincente que en los ambientes complejos, las formas no jerárquicas de toma de decisión pueden ofrecer soluciones más efectivas, incluso que una “dictadura benevolente”, o que la dominación paternalista: permiten procesar mayor información y tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, y ofrecen mayor flexibilidad y adaptabilidad (Sharpf, 1993b). Pero los problemas se presentan en diferentes niveles territoriales, desde el local al mundial, y el nivel en el que el problema se manifiesta no necesariamente es el nivel en el que puede ser resuelto de manera más efectiva. El problema del deterioro urbano que utilizamos como ejemplo anteriormente lo ilustra muy bien. Si no existiera pobreza, desempleo, etc., los grupos de

problemas que se concentran actualmente en ciertas áreas no existirían, por lo tanto, no aparecería el problema local. Esto significa que el problema real observado de deterioro urbano no puede ser resuelto en forma efectiva únicamente mediante la acción local, debido a que ningún programa de mejoramiento urbano puede llegar a las raíces del problema. La solución efectiva del problema sólo es posible en donde existe congruencia entre la estructura causal (o genética) del problema, su estructura de impacto y la estructura de las personas disponibles para resolver los problemas. La estructura causal o genética muestra cuáles son las acciones que producen el problema y a través de qué actores, así como qué es lo que hay que cambiar para solucionar el problema. La estructura de impacto está compuesta por los actores que padecen las consecuencias negativas de un problema dado, y que por lo tanto están interesados en hallar la solución del problema. Finalmente, existen potencialmente personas que resuelven el problema, es decir un conjunto de actores capaces de alcanzar una solución efectiva. La solución de un problema es más efectiva cuando existe total coherencia entre los tres conjuntos de actores siguientes: (1) aquellos que producen un problema dado con su conducta, (2) los que se ven afectados negativamente por éste, y (3) los que tratan de resolverlo. Ese es, por ejemplo, el caso de la famosa “tragedia de los terrenos comunales de pastura”: el problema de sobrepastoreo en los terrenos comunales es causado por el mismo grupo de personas que luego lo padece, y además, es el mismo grupo que puede resolver el problema, poniéndose de acuerdo sobre reglas de uso que eviten la destrucción de un recurso común. Pero es un tipo de situación muy especial, en donde los que crean el problema en primer lugar, son además los que lo padecen, y son también aquellos cuya cooperación sería el elemento necesario y suficiente para resolverlo. Muchos problemas con los que tiene que lidiar la política pública son provocados por efectos negativos externos que afligen a grupos que no participan en su producción, y muchos problemas no pueden ser resueltos por aquellos que los padecen.

Esto también se aplica al Estado-nación. En todo caso, en el discurso político europeo a menudo se afirma que la globalización de los mercados financieros y de la economía produce problemas que se manifiestan a nivel interno, por ejemplo, en forma de desempleo y una moneda volátil, pero que no pueden ser manejados sólo por los actores internos (Kohler-Koch, 1998). Las firmas nacionales, así como las autoridades políticas pierden de esta manera poder y se vuelven dependientes de fuerzas que trascienden sus límites nacionales, y que están por lo tanto más allá del alcance de la acción cooperativa de los actores nacionales. La efectividad potencial de la gobernanza moderna, dentro de un Estado-nación determinado, se ve así limitada por los desarrollos a nivel internacional. Por lo tanto, vale la pena considerar en qué medida tiene sentido concentrarse en construir estructuras nacionales efectivas para hacer frente a los problemas y en qué medida se deben dedicar esfuerzos a obtener influencia en las políticas internacionales.

Sin embargo, no se trata en verdad de elegir por uno u otro: la efectividad política interna y la gobernanza internacional efectiva -o global, como se denomina actualmente- están estrechamente conectadas. La condición para el logro de la solución de problemas en el plano **internacional** es una gobernanza **nacional** efectiva (Grande, 2001). Los acuerdos internacionales y las decisiones de las organizaciones gubernamentales internacionales no valen un ápice si los representantes nacionales implicados en el proceso de decisión no pueden comprometer a sus países a respetar la decisión - observar las normas acordadas, garantizar la seguridad de sus plantas de energía nuclear, detener la producción de gases venenosos o de heroína, reformar sus instituciones financieras, etc. etc. Por supuesto, ocasionalmente un Estado-nación determinado estará de acuerdo con una decisión internacional sin tener la menor intención de buscar cumplir con ella, pero en muchos casos el cumplimiento es deficiente debido a que no existe una gobernanza nacional efectiva.

Por otro lado, problemas que se manifiestan en el plano interno, tienen una estructura causal o genética que trasciende los límites nacionales, y sólo pueden ser resueltos por la acción internacional. Esto ocurre hoy en día con muchos problemas económicos y ecológicos. Pero la capacidad internacional de resolución de problemas es aún muy limitada. Aparte de Naciones Unidas, que fue

creada para tratar temas de seguridad, de guerra y paz, no existe otra institución internacional que pueda representar el papel de un gobierno mundial orientado al bienestar **global**. La organización internacional típica no es más que una arena para la negociación intergubernamental, y en estos sistemas de negociación, los intereses de los actores más poderosos, de los países ricos, son los que predominan. Predominan en la propias instituciones que fueron concebidas para resolver los problemas de la economía internacional, como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (Mayntz, 2001). Asimismo, la sociedad civil internacional está escasamente desarrollada. Es cierto que se han formulado convenios sobre derechos humanos bajo el paraguas de Naciones Unidas, pero estamos todavía muy, muy lejos de llegar a una situación de ciudadanía universal. También hay una falta de organizaciones internacionales privadas que representen toda la escala de los diferentes intereses socioeconómicos. El trabajo, por ejemplo, no tiene un representante internacional fuerte. Y si bien después de la Segunda Guerra Mundial surgió una serie de organizaciones de bienestar público internacional, éstas carecen, en el campo político, de socios competentes en la negociación internacional. A nivel internacional (o global), los prerequisites para una gobernanza moderna, tal como fueron descritos para el nivel nacional, se han logrado sólo en forma muy insuficiente. En realidad, estamos aún muy lejos de tener una “gobernanza sin gobierno” efectiva a nivel internacional.

Por ende, por el momento, los países de manera individual están acudiendo a sus propios recursos para afrontar problemas cuyas causas no pueden controlar de modo efectivo. Existe el riesgo, por supuesto, de que se aproveche esta situación para trasladar el peso de la culpa de una política nacional ineficaz a fuerzas externas. La convicción muy difundida de que la globalización no sólo socava la efectividad de la política económica nacional, sino que además fuerza a los Estados de bienestar modernos a dismantelar sus sistemas de seguridad social, no es infundada desde el punto de vista científico (p.ej. Scharpf, 2000), y por lo tanto puede ser fácilmente utilizada como excusa por los políticos. En vez de esto, lo que hace falta es un análisis honesto y competente de la situación actual y de las complejas interdependencias que la caracterizan en **todos** los niveles de la acción política. Las reflexiones sobre la naturaleza de la gobernanza moderna, sus prerequisites y sus límites podrían ayudar en esta tarea.

Bibliografía

- della PORTA, Donatella, Alberto VANUCCI (1999) Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption. New York: deGruyter.
- GRANDE, Edgar (2001) Die neue Unregierbarkeit. Globalisierung und die Grenzen des Regierens jenseits des Nationalstaats. Technische Universität München, Working Paper 2/2001.
- KOHLER-KOCH, Beate (ed.) (1998) Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KOHLER-KOCH, Beate, Rainer EISING (eds.) (1998) The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge.
- MARIN, Bernd (ed.) (1990) Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits. Frankfurt/Main: Campus.
- MARIN, Bernd, Renate MAYNTZ (eds.) (1991) Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt/Main: Campus.
- MARSH, David (1998) The Development of the Policy Network Approach. In: David Marsh (ed.) Comparing Policy Networks. Buckingham/ Philadelphia: Open University Press, pp. 3-17.
- MAYNTZ, Renate (1996) Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus v.Beyme/ Claus Offe (eds.) Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 148-168.
- _____ (1998) New Challenges to Governance Theory. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute.

- _____ (2001) Internationale Organisationen im Prozess der Globalisierung (Manuscript, to be published).
- MAYNTZ, Renate, Fritz W. SCHARPF (1995) Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (eds.) Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt/Main: Campus, pp. 9-38.
- OFFE, Claus (1987) Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. In: Thomas Ellwein et al. (eds.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, Baden-Baden: Nomos, pp. 309-320.
- RHODES, R. A. W. (1997) Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- ROSENAU, James, Ernst-Otto CZEMPIEL (eds.) (1992) Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHADER-Stiftung (ed.) (2001) Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- SCHARPF, Fritz W. (1993a) Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (ed.) Policy-Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 57-83.
- _____ (1993b) Coordination in Hierarchies and Networks. In: Fritz W. Scharpf (ed.) Games and Hierarchies and Networks. Analytical and Theoretical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt/Main: Campus, pp. 125-165.
- _____ (2000) The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. In: European Review, 8(3), pp. 399-425.
- STREECK, Wolfgang, Philippe SCHMITTER (eds.) (1985) Private Interest Government. Beyond Market and State. Beverly Hills: Sage.
- TETZLAFF, Rainer (1998) Afrika zwischen Demokratisierung und Staatszerfall. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/98, pp. 3-15.
- VOLKOW, Vadim (2000) Gewaltunternehmer im postkommunistischen Russland. In: Leviathan, 28(2), pp. 173-191.
- von TROTHA, Trutz (2000) Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. In: Leviathan, 28(2), pp. 253-279.

Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*

Jorge Hintze

Introducción

En una encuesta informal realizada recientemente entre funcionarios públicos se les preguntó cuáles eran los aspectos que, a su criterio, eran las peores características de las organizaciones públicas. Las dos respuestas ganadoras de esta carrera tan poco meritosa fueron la falta de objetivos claros y la consecuente falta de responsabilización. Traducidas estas cuestiones a un lenguaje más técnico, la primera de ellas se refiere a la planificación, y la segunda, a la organización. De estos temas trata este trabajo.

La planificación y la organización tienen que ver con cuestiones centrales de las reformas del Estado. Las decisiones sobre el qué hacer se refieren a las relaciones entre el Estado y la sociedad, y las organizativas, a cómo el aparato administrativo hace lo que hace. En este segundo nivel se concentran las llamadas reformas de segunda generación o reformas “hacia dentro”, que tienen que ver con las tecnologías de gestión y también con la eficiencia y la eficacia institucionales.

En cuanto a la planificación, sin duda los mayores avances -en las últimas décadas y en las administraciones públicas latinoamericanas- se han concentrado en las técnicas presupuestarias. De hecho, casi todos los aparatos burocráticos nacionales o subnacionales aplican hoy como rutina herramientas presupuestarias con mayor o menor precisión y éxito, cosa que no era así pocos años antes. Si bien es cierto que la elaboración de los presupuestos no agota la cuestión de la planificación estratégica, también lo es que las decisiones políticas y estratégicas quedan reflejadas allí, de manera que es lícito considerar la aplicación de técnicas presupuestarias como un gran avance en materia de planificación y, en todo caso, como herramientas a criticar y mejorar, pero no a ignorar.

Pero, en cuanto a la organización, las metodologías equivalentes (relativas al registro y modificación de las estructuras organizativas públicas) no han avanzado, ni remotamente, de manera análoga. Es cierto que en casi todos los ámbitos públicos existen algunas reglas para definir los organigramas cuando se requiere designar a los directivos y otras circunstancias similares, pero, por lo general, las herramientas son claramente insuficientes para el diseño organizativo, la asignación de las responsabilidades o el dimensionamiento de las estructuras. No se aplican, en materia organizativa, tecnologías de registro y diseño (que llamamos de “gestión de estructuras”) análogas a las presupuestarias en el campo de la planificación.

Finalmente, en lo que hace a las relaciones entre las gestiones presupuestarias y las de las estructuras organizativas, el vacío es, como era de esperarse, mucho mayor. Dado que en la relación entre el qué hacer y el cómo hacerlo está el meollo mismo del fenómeno organizativo, parece justificado explorar las tecnologías de gestión que tomen en cuenta las estructuras organizativas en relación con el presupuesto y con los mecanismos de rendición de cuentas. Llamamos “gestión presupuestaria de estructuras” a este tipo de tecnologías y la descripción de sus lineamientos generales es el objeto de este documento.

Este trabajo se basa en una serie de experiencias y desarrollos realizados a lo largo de los últimos quince años por el autor y otros miembros de su equipo de trabajo en diversas administraciones públicas nacionales y subnacionales de varios países de Latinoamérica, entre ellos Argentina, Panamá, Uruguay, El Salvador, Honduras y Brasil. Su intención se limita a exponer los principios básicos de la metodología de gestión presupuestaria de estructuras. La denominamos “gestión”, debido a que las estructuras organizativas, como cualquier otro aspecto de la vida institucional, deben ser administradas en lugar de libradas al azar o a los avatares de la ley de la selva; y “presupuestaria” en razón del supuesto de que las estructuras son instrumentos y no fines en sí mismas y que, por lo tanto, su diseño

(*) Versión ampliada del documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

y reingeniería deben relacionarse con la planificación y la asignación de recursos, es decir, con el presupuesto.

La primera parte del trabajo se refiere a la cuestión de la planificación estratégica en términos de la relación entre lo que debe producirse y sus destinatarios. Mostramos cómo esta relación puede registrarse mediante una herramienta relativamente sencilla, la matriz de producción externa, que no es más que un modo de poner sobre un mismo papel aspectos tales como cuáles son los productos, resultados y efectos que las organizaciones producen o desean producir, y quiénes son o debieran ser sus destinatarios. Nuestra experiencia es que cualquier técnica que contribuya a ordenar las ideas sobre estas cuestiones a quienes están cotidianamente atendiendo cuestiones urgentes sobre infinidad de árboles, ayuda a tomar conciencia sobre el bosque, y esto no es poco. Sin embargo, debe señalarse que la matriz de producción externa, como se verá, no es presentada aquí como herramienta de planificación estratégica, sino como insumo para la gestión de las estructuras organizativas en relación con el presupuesto.

La segunda parte del trabajo trata la cuestión de la asignación de la responsabilidad y su relación con las metas, los recursos y la autoridad para utilizarlos. Planteamos allí una suerte de “triángulo de la responsabilidad”, en el que estos tres vértices pueden ser vistos como partes de una ley de hierro a la hora de crear condiciones para la rendición de cuentas, en tanto que la falta de cualquiera de ellos impide la responsabilización. A partir de esta concepción, presentamos una segunda herramienta mediante la cual puede registrarse la asignación de responsabilidades principales a algunos actores institucionales y las corresponsabilidades de otros, a la que llamamos “matriz de corresponsabilidad”.

La tercera parte del trabajo se refiere a la relación entre la matriz de corresponsabilidad y el presupuesto, es decir, a la elaboración de “matrices presupuestarias de corresponsabilidad” y a la idea de que estas matrices son, en realidad, la materia prima de contratos de gestión que establezcan compromisos entre actores institucionales y sienten las bases de la rendición de cuentas por resultados.

La cuarta parte describe brevemente las etapas de la aplicación de este tipo de metodologías, con la intención de transmitir una impresión general de las dificultades y requisitos necesarios para ello. Con este fin se incluyen algunos ejemplos de instrumentos de registro de matrices de producción externa y de corresponsabilidad.

La última parte, por fin, trata de articular las anteriores mediante la identificación de una “cadena de generación del valor público”. Señalamos allí que puede concebirse una cadena virtual de relaciones causales entre las tareas cotidianas de cada uno y las finalidades últimas del Estado, y que en tal cadena reside la legitimidad de la gestión pública. Señalamos también que, en esta cadena, la generación del valor no se encuentra en el interior de las organizaciones sino fuera de ellas, en el contacto con los destinatarios, y también que puede ser virtuosa o viciosa: sólo cuando lo que sucede dentro del aparato burocrático del Estado -el consumo de recursos públicos- se traduce en la generación de valor público puede hablarse de “gestión del valor público”, mientras que, cuando los destinatarios no reciben valor, se trata de dilapidación de recursos.

Un comentario metodológico final: se recurre a lo largo del trabajo a una serie de definiciones, sin pretensión de autoría, necesarias para establecer con cierta precisión las relaciones entre los aspectos más estratégicos de la planificación hasta las cuestiones operativas sobre la asignación de corresponsabilidades en contratos de gestión específicos. No se pretende que las acepciones aquí empleadas de conceptos tales como efectos, resultados, productos, productos operativos, procesos, valor, responsabilidad y algunos otros sean las únicas posibles, pero sí se trata de que las utilizadas sean, en todos los casos, razonablemente precisas y consistentes entre sí. También debe agregarse que éste es un trabajo descriptivo que no pretende intervenir en la discusión sobre las orientaciones de la reforma del Estado, sino sólo aportar algunos ejemplos sobre cómo algunas de las cuestiones actualmente en debate en este campo deben ser convertidas en tecnologías prácticas si se pretende que tengan consecuencias prácticas.

1. Relación entre la institución pública y la sociedad: la matriz de producción externa

Parece obvio que la producción de resultados es lo que justifica la existencia de las instituciones y, por lo tanto, debiera ser el punto de partida de cualquier análisis sobre ellas y el fundamento de cualquier planificación estratégica. Sin embargo, para las instituciones públicas, en la práctica, suele no resultar tan obvio cuáles son o debieran ser sus productos, usuarios, resultados o beneficiarios. Incluso las definiciones mismas de estos conceptos suelen ser objeto de interminables controversias. No obstante, nadie duda de que en toda institución han de existir resultados hacia fuera y actores externos que los reciban, y de que éste es el modo de formular la cuestión esencial de la planificación estratégica “hacia fuera”: la producción externa institucional y sus destinatarios.

Como es preciso contar con este tipo de informaciones para aplicar instrumentos de organización institucional, recurriremos, para hablar de éstas, a un instrumento sencillo pero considerablemente poderoso para identificar algunos aspectos esenciales sobre esta cuestión: la matriz de producción externa. En esencia, es un modo ordenado de registro, en un primer nivel, de los productos y usuarios institucionales y, en niveles más estratégicos y políticos, de identificar los resultados y efectos del accionar institucional frente a otra categoría más amplia de destinatarios, los beneficiarios.

El nivel operativo de la matriz de producción externa: la relación producto-usuario

El nivel más bajo de la matriz de producción externa, que vamos a denominar a estos efectos “operativo”, toma en cuenta la producción inmediata de bienes y servicios que las organizaciones entregan a terceros (los productos) y quiénes los consumen (los usuarios). Los productos son el nivel más concreto de la producción externa, y los usuarios, el nivel más inmediato de los destinatarios (esta relación se puede ver en el gráfico 1 en la parte que representa, en el nivel operativo externo, la relación producto-usuario).

INSERTAR GRAFICO 1

Los términos “*producto*” y “*usuario*” deben ser definidos antes de continuar. A estos efectos, entenderemos como productos exclusivamente aquellos agregados de valor que resultan inmediatamente del uso de los recursos. Por ejemplo, las organizaciones de salud, desde este punto de vista, producen “acciones de atención de salud”; las educativas, “acciones educativas” (v.g. horas de enseñanza con determinados contenidos y calidades); los cuerpos legislativos producen leyes; los cuerpos de seguridad producen acciones represivas, como la detención de delincuentes, o preventivas, como patrullajes. No presenta dificultad técnica identificar los productos de ninguna organización porque se cuenta con la guía infalible de investigar en qué se transforman los recursos empleados. Tampoco presenta problemas identificar los usuarios: éstos son quienes consumen los productos (los alumnos en el caso de la educación, los pacientes en el caso de la salud, los que requieran de las leyes para lograr sus fines en el caso de éstas, los ciudadanos que reciben protección, etc.). Es cierto que algunos usuarios, como los alumnos o los pacientes, son individuos, mientras que otros, como los ciudadanos que reciben protección de los organismos de seguridad, son entidades colectivas, pero esto no cambia la naturaleza de la cuestión.

Llegados a este punto, surge la cuestión de cuáles productos y usuarios son más importantes para las instituciones. En lo que hace a los productos, sin duda resultan de mayor importancia aquellos que, por las razones que fueren, están en último lugar a la hora de recortar el alcance de la producción externa.

Un hospital público municipal, en una época de crisis presupuestaria, tuvo que decidir cuáles de sus prestaciones restringir y cuáles abandonar. Todo el mundo estuvo de acuerdo con que, para la población asistida, una de las prestaciones más importantes era la prevención de enfermedades cardiovasculares graves. Sin embargo, la presión social y política hizo muy

difícil restringir los recursos para la atención ambulatoria de las enfermedades leves y el intento de eliminar las prestaciones de cirugía estética afectó demasiados intereses externos e internos. Por lo tanto se terminaron recortando recursos para prevención cardiovascular, de manera que la prioridad de este producto resultó más baja que las de atención ambulatoria de enfermedades leves y también que la de la cirugía estética.

Ciertamente, tampoco todos los usuarios son igualmente importantes para las organizaciones. Siempre algunos de ellos tienen mayor oportunidad en el acceso a los productos que otros:

En el hospital municipal del ejemplo anterior, ante la falta de recursos, se decidió también priorizar la atención de los vecinos del municipio, en su carácter de contribuyentes, respecto de los ciudadanos provenientes de otros lugares. Los pacientes foráneos, en consecuencia, resultaron usuarios de menor prioridad, medida de acuerdo a su diferencial posibilidad de acceso a los servicios del hospital.

Calificando de esta manera las respectivas prioridades de los productos y de los usuarios, puede identificarse también una prioridad combinada de cada una de las relaciones producto-usuario. Según tal prioridad combinada, las relaciones producto-usuario más importantes serán aquellas que involucran a los usuarios con mayor oportunidad de acceso a aquellos productos con menor probabilidad de sufrir restricciones en la asignación de recursos. Alrededor de este conjunto de productos y usuarios importantes se encuentra la misión institucional esencial y, por contrapartida, las relaciones producto-usuario que incluyen productos cuya producción resulta más prescindible y usuarios con menor capacidad de acceso, se encuentran más lejos de tal misión institucional esencial. De este modo, es posible ordenar la matriz producto-usuario de forma que los productos se presenten de mayor a menor importancia y lo mismo los usuarios, como se muestra en el gráfico 1 (obsérvese que, en esta matriz, la mayor prioridad estratégica institucional se encuentra en el ángulo superior izquierdo, y la menor, en el ángulo inferior derecho).

Ciertamente, más allá de lo que se figure en los planes estratégicos y en los enunciados de políticas, la matriz producto-usuario, así ordenada, es una buena fotografía de las decisiones estratégicas esenciales en cuanto a los objetivos institucionales: lo que se hace, para quiénes se hace, y con qué prioridades. Cuando en la matriz producto-usuario se representa la situación real de las instituciones, se constituye en un instrumento de registro y análisis de las decisiones estratégicas y, por lo tanto, de diagnóstico. En cambio, cuando se registran las relaciones deseadas o establecidas políticamente, es un método de diseño o prescripción. Ciertamente, es imprescindible no mezclar estos puntos de vista. En lo sucesivo, por razones didácticas, utilizaremos ejemplos que se refieren a situaciones reales¹.

Los niveles estratégico y político de la matriz de producción externa

Las relaciones producto-usuario como las que se representan en el gráfico 1, en el nivel operativo, se refieren al nivel más “bajo” de la planificación estratégica. Se requieren algunos conceptos adicionales para representar esta relación desde los puntos de vista estratégico y político: en primer lugar, los *resultados* que los productos deban generar y los *efectos* que, a su vez, se esperan de tales resultados; en segundo lugar, los *beneficiarios inmediatos y mediatos* de las transacciones mediante las cuales los usuarios reciben los productos.

En cuanto a lo primero, entenderemos por resultados las consecuencias esperadas del consumo de los productos por parte de los usuarios. Los resultados son, en este sentido, estados deseados a los que se espera que los productos contribuyan.

Por ejemplo, la curación (o disminución de la incidencia) de las enfermedades por parte de los pacientes de los hospitales son los resultados esperados de las prestaciones concretas de atención médica (productos). De la misma manera, las horas de clase son productos de las instituciones educativas, mientras que el aprendizaje de los alumnos es el resultado al que se espera que tales productos contribuyan.

Resulta evidente que el concepto de resultado presupone variables intervinientes e incertidumbre: los alumnos pueden no aprender -aun con productos “acciones de enseñanza” de buena calidad-, por factores tales como sus condiciones culturales previas, situación socioeconómica, de salud u otras; de la misma manera, parte de los enfermos suelen no curarse a pesar de ser usuarios de los productos “prestaciones de salud” correspondientes. Se presupone, no obstante, que debe existir una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados para que una organización sea exitosa. Cuando esto no ocurre, la producción institucional pierde sentido y no genera valor, por no satisfacer necesidades².

Los *efectos*, por su parte, son las consecuencias esperadas de los resultados, es decir, los estados a los que se espera que éstos contribuyan (la mejora de la calidad de vida y de las capacidades laborales de la población, por ejemplo, son efectos a los que se espera que contribuyan ciertos resultados, como la mejora de los niveles de salud).

Dado que muchas otras variables, además de la mejora de la salud, afectan la calidad de vida de la población -es decir, el efecto esperado-, la medida en que los productos efectivamente contribuyen al logro de los resultados es un indicador de la eficacia de las estrategias de producción externa institucionales. De la misma manera, la medida en que, por su parte, los resultados efectivamente incidan en el logro de los efectos buscados es el indicador último del desempeño institucional, es decir, la efectividad³.

Los comentarios anteriores se refieren sólo a la primera dimensión de la matriz de producción externa, la que tiene que ver con la secuencia “productos-resultados-usuarios”. La segunda dimensión da cuenta de los *destinatarios* de dicha producción y se refiere a las relaciones entre los usuarios y los *beneficiarios* de las actividades institucionales. Definiremos, a estos efectos, como *beneficiarios inmediatos* a quienes reciben alguna transferencia de valor como consecuencia de las transacciones producto-usuario (por ejemplo, las familias de los pacientes de los hospitales públicos o de los alumnos de las escuelas gratuitas son beneficiarias inmediatas de las transacciones producto-usuario porque reciben cierto valor derivado de éstas). Los *beneficiarios mediatos*, a su vez, son quienes reciben valor a través de los beneficiarios mediatos (por ejemplo, los empleadores son beneficiarios mediatos de la salud o de la educación que el Estado provee a sus empleados).

La matriz de producción externa representa, en su nivel operativo, la relación más directa de las instituciones con su entorno, es decir, la relación producto-usuario. En el nivel inmediato superior de la matriz, que llamaremos estratégico, es posible describir tal relación institucional con el entorno en términos de *resultado-beneficiario inmediato* y, finalmente, en el nivel más alto (que, en el sector público, podría denominarse político), la relación puede describirse como *efecto-beneficiario mediato*. Este último nivel del análisis alude a la justificación última de las instituciones públicas y de bien público⁴.

Carácter de las relaciones producto-usuario: clientes y “derechohabientes”

Hay un aspecto adicional especialmente importante en la caracterización del vínculo entre las organizaciones y su contexto, para cuya observación debemos volver al nivel de análisis operativo (es decir, la relación producto-usuario): la naturaleza de las transacciones mediante las cuales los usuarios reciben los productos correspondientes. Estas transacciones pueden consistir en la compra-venta en el mercado -en cuyo caso los usuarios adquieren el carácter de clientes-; en el acceso a bienes o servicios como consecuencia del ejercicio de derechos y, finalmente, en transacciones de carácter intermedio.

Reservamos el término “*cliente*” para el carácter en que los usuarios acceden a los bienes o servicios cuando lo hacen mediante el ejercicio de su capacidad de compra; mientras que tomamos el término “*derechohabiente*”, prestado del Derecho, para referirnos al carácter asumido por los usuarios sujetos de derecho cuando su acceso a los productos está determinado por los mismos en lugar de su capacidad de compra. Por ejemplo, cuando los usuarios acceden a servicios gratuitos de salud,

educación o al uso de las vías públicas están ejerciendo los derechos que los asisten para ello y el acceso depende de su condición de “portadores de derechos” y no de “portadores de dinero”.

Por último, es posible identificar una condición intermedia entre las de cliente y de derechohabiente: las compras en el mercado de bienes o servicios que incluyen algún grado de subsidio. En tal caso los usuarios acceden a los productos con carácter de clientes pero, toda vez que exista subsidio, tal acceso implica algún privilegio o ventaja al que se accede por tener derecho a ello (o invadiendo derechos de otros en su defecto). Por ejemplo, el acceso a viviendas subsidiadas a través del precio o el crédito implica cuestiones relativas tanto a la capacidad de compra como a la equidad sobre quiénes deban ser los adjudicatarios de las mismas. En tales situaciones intermedias los usuarios acceden a los productos con el doble carácter de “clientes-derechohabientes”.⁵

Es evidente que no todas las transacciones producto-usuario, aun en las mismas organizaciones públicas, se realizan con el mismo carácter:

En las universidades públicas, por ejemplo, algunos de sus usuarios tienen el carácter de derechohabientes cuando reciben acceso gratuito a la enseñanza; otros, el de clientes (v.g. cuando compran matrículas de cursos arancelados); y, finalmente, otros tienen el carácter de “clientes-derechohabientes” cuando reciben becas parciales (es decir, subsidios) pero sólo pagan parte de la matrícula.

Sin duda, cuando predominan transacciones en las que los usuarios tienen el carácter de clientes, las relaciones entre las instituciones y su medio se basan en reglas de juego muy distintas que cuando éstos acceden a los productos en función de su capacidad para ejercer sus derechos sobre ellos. Los clientes externos tienen, a través de su capacidad de compra, la posibilidad de afectar de manera concreta e inmediata los ingresos de las organizaciones y, por lo tanto, las decisiones cotidianas sobre el qué hacer, cómo y cuándo; mientras que las organizaciones en cuyas matrices de producción externa las transacciones predominantes se realizan con derechohabientes, los ingresos no vienen de manera directa de la mano de los usuarios, sino de representantes de ellos a través del sistema político (quienes suelen terminar siendo vistos como clientes por la simple razón de tener capacidad de determinar los ingresos). En el primer caso, el marketing es comercial, y en el segundo, político (y en el que los usuarios suelen correr más de una vez la suerte de convidados de piedra).

La representación del carácter de las relaciones producto-usuario es, por un lado, una manera notablemente precisa de registro, a nivel institucional, de las fronteras concretas entre lo público y lo privado, y, por otro, un insumo indispensable para el análisis organizacional interno al que nos referiremos enseguida.

La matriz de producción externa como misión institucional

En resumen, en la matriz de producción externa se hallan contenidas, de manera explícita o implícita, las políticas y estrategias institucionales externas esenciales, que suelen registrarse en el enunciado estratégico más sintético: la misión institucional. Utilizándola como guía, la misión institucional puede ser formulada con base en el siguiente esquema: *“producir determinados productos para determinados usuarios, según determinadas prioridades y en determinados caracteres, procurando lograr determinados resultados y efectos para determinados beneficiarios inmediatos y mediatos”*. Esta formulación tiene la ventaja de que alude a todos los aspectos esenciales de las políticas y estrategias institucionales -desde el nivel operativo hasta el político-, y proporciona un marco de referencia para establecer los criterios externos de evaluación de la gestión institucional y, como consecuencia, para juzgar la organización interna. Este último aspecto es el que consideraremos a continuación⁶.

2. La organización interna

El nivel de análisis operativo interno: la matriz de responsabilidad

La matriz producto-usuario, que permite representar la dimensión operativa de la relación institucional con el contexto, es el punto de partida necesario para el análisis operativo interno de las organizaciones. Los productos externos, desde una perspectiva interna, pueden ser vistos como *procesos de trabajo*.

Por ejemplo, un producto externo como “prestación de atención odontológica de urgencia” tiene como correlato, desde la organización del hospital, un proceso de trabajo específico destinado a producirlo, que consume determinados recursos, y que no será la prestación odontológica en general sino sólo la de urgencia.

Así como los productos son los “qué”, los procesos son los “cómo” de las organizaciones y, por lo tanto, caras de la misma moneda. La visión operativa interna requiere, además, identificar los diversos responsables que, dentro de las organizaciones, deben hacerse cargo de tales procesos. No son otra cosa las organizaciones, al fin y al cabo, que tales distribuciones articuladas de las responsabilidades para lograr que se obtengan productos del trabajo de muchos cuando cada uno hace una parte.

Si en el nivel de análisis externo de las organizaciones (representado aquí mediante la matriz de producción externa) el paradigma analítico se refiere a la relación entre lo que se hace y sus destinatarios, en el nivel interno se refiere a la relación entre los procesos de trabajo y quiénes los llevan a cabo. Este acercamiento al fenómeno organizativo puede representarse mediante un instrumento análogo al anterior, la matriz proceso-responsable que se muestra en el gráfico 2.

Las columnas de la matriz representan la división del trabajo, entre los diferentes responsables, en relación con los procesos relativos a la producción de los productos (que se muestran en las filas). Las intersecciones entre columnas y filas, por su parte, indican la asignación de la responsabilidad. La parte superior de la matriz proceso-responsable incluye sólo los procesos de trabajo derivados de la matriz producto-usuario, es decir, los procesos de producción externa. Refleja, por lo tanto, la parte “sustantiva” de la organización.

Por ejemplo, los procesos mediante los cuales se atienden los pacientes en los hospitales o se dictan clases a los alumnos en las escuelas son procesos de producción externa. También deben incluirse en esta categoría los procesos complementarios directamente asociados, tales como la elaboración de los análisis clínicos o el desarrollo de los materiales didácticos, respectivamente.

INSERTAR GRAFICO 2

Sin embargo, para producir los productos externos se requieren, además, determinadas condiciones, tales como la oportuna disponibilidad de personal, materiales, equipos, mantenimiento de los medios de producción y comunicaciones, compras de insumos y otras. Desde luego, también se trata de productos, pero con otro destino: son productos internos, destinados a ser consumidos por la propia organización. Por último, existe una tercera clase de productos “no externos”, cuya finalidad es la transformación organizativa. Tal es el caso de las innovaciones en la capacidad instalada de producción en cualquiera de sus aspectos, el diseño de nuevos productos externos, el desarrollo e implantación de nuevos sistemas informáticos, las reingenierías de los procesos y similares. Esta tercera clase de productos, que denominaremos “organizacionales”, son, en realidad, inversiones para la transformación de las organizaciones. Su presencia significa posibilidad de cambio organizativo, mientras que su ausencia, seguridad de rigidez.

Dado que los responsables de la producción externa no pueden realizar su trabajo sin el apoyo de los que tienen a su cargo la producción interna, y ambos son usuarios, a su vez, de lo que produzcan quienes se encarguen de facilitar la gestión de los cambios, en esta primera versión de la matriz proceso-responsable ya es posible identificar las relaciones básicas entre proveedores y “clientes internos”⁷.

El triángulo de la responsabilización

Las intersecciones proceso-responsable (señaladas en la matriz con una “R”) indican los lugares en que debe producirse la responsabilización, es decir, la asignación de: lo que debe ser hecho y en qué cantidades (las metas, en la jerga técnica); los recursos para hacerlo y, finalmente, la autoridad para utilizarlos⁸. Esta conjunción, que llamamos aquí “triángulo de la responsabilización” y que se muestra en el gráfico 3, es uno de los cimientos del edificio organizativo.

INSERTAR GRAFICO 3

Si se acepta que la responsabilidad presupone, como mínimo, la posibilidad de exigir rendición de cuentas, resulta evidente que es condición para la misma la asignación simultánea de los tres elementos que componen el triángulo: no puede exigirse rendición de cuentas a nadie si no se había establecido previamente qué había que hacer, cuándo y cuánto; tampoco si no se habían proporcionado oportunamente los recursos necesarios y, finalmente, si no se había delegado la autoridad requerida para utilizarlos. Es suficiente con que falte sólo uno de estos componentes para que no se conforme la responsabilidad y, por lo tanto, la posibilidad de exigir tal rendición de cuentas. Esta parece ser una ley de hierro en el proceso de la responsabilización. Las articulaciones proceso-responsable que se muestran en el gráfico 2 deben referirse, entonces, a la asignación, en cada caso, de estos tres componentes (de lo contrario, no se trataría de una matriz de responsabilidades).

Pero, debe señalarse, el ejemplo citado es sólo una simplificación. Allí las cosas están representadas como si todo se tratara de relaciones nítidas entre las unidades responsables de producir determinados productos externos, internos u organizacionales y entregarlos a otros dentro y fuera de la organización, omitiendo el hecho de que la esencia misma del fenómeno organizativo se asienta en complejas mallas de interrelaciones que, si bien no son de todos con todos, ciertamente son de muchos con muchos. El proceso de responsabilización debe tomar en cuenta esta circunstancia de alguna manera. Para ello es preciso recurrir a un concepto adicional, el de *alcance de la responsabilidad*.

Definiendo el alcance de la asignación de las responsabilidades

Como en la mayoría de los procesos organizativos participan muchos responsables, es preciso articular de alguna manera las actividades que realizan unos y otros. Tales articulaciones (que suelen hallarse definidas en las normas técnicas y administrativas) presuponen *corresponsabilidad*, en diferentes grados en cada caso, de los distintos responsables que intervienen en un mismo proceso de trabajo, como se verá más adelante.

La corresponsabilidad puede representarse en términos del alcance con que participa (o debe participar) cada actor involucrado y puede ser aludida por la sigla “PIC”, que se refiere a las palabras “Producción”, “Intervención” y “Control” (ver gráfico 4).

INSERTAR GRAFICO 4

El primer -y principal- alcance de responsabilidad se refiere a la de la producción de los *resultados operativos* (productos externos, internos u organizacionales) que deben lograrse a través de los procesos de trabajo⁹ y, naturalmente, incluye los tres componentes del triángulo de la

responsabilización: las metas a lograr, los recursos físicos y la autoridad necesaria. Sin embargo, cuando el logro de los resultados operativos de un responsable se halla condicionado de alguna manera por lo que deban hacer otros actores institucionales, éstos se convierten automáticamente en *corresponsables*, en alguna medida, aunque no tengan la responsabilidad principal por los resultados. Esta situación requiere identificar dos niveles adicionales de alcance de la responsabilidad, la *intervención* y el *control*. La intervención implica autoridad para participar previamente en las decisiones de otros sobre el uso de recursos, e implica corresponsabilidad porque quita parte del poder de decisión al intervenido.

Por ejemplo, cuando la decisión de realizar una operación quirúrgica sólo puede ser tomada previa consulta con otros médicos, dicha circunstancia establece automáticamente corresponsabilidad en algún grado entre el cirujano (a cargo de la producción directa del resultado) y los que intervienen (v.g. opinando sobre si el riesgo cardiológico es aceptable). Ambos deberán rendir cuentas por su participación, pero no se harán cargo de la del otro: el cirujano, por ejemplo, no será responsable de un perjuicio al paciente derivado de un problema cardíaco que el cardiólogo debiera haber detectado.

Las intervenciones previas pueden incluir o no la autoridad para vetar o impedir las decisiones del responsable por la producción de los resultados operativos. En el primer caso, desde el punto de vista de las consecuencias formales, se les suele llamar “intervenciones vinculantes”. Constituyen el mayor grado de corresponsabilidad posible y, por consecuencia, también el mayor grado de limitación de la responsabilidad de quien debe producir el resultado operativo (producto final o en proceso). En el segundo caso, en cambio, la intervención no tiene tal carácter vinculante: por ejemplo, cuando los cirujanos deben tomar en cuenta las opiniones de los otros médicos y los informes del laboratorio pero, dentro de determinadas condiciones, pueden decidir qué hacer con cierta independencia de tales opiniones (de la misma manera que los políticos o los gerentes pueden decidir en ciertos casos tomar decisiones opuestas a las recomendadas por unidades jurídicas, económicas u otras). Cuando esto es posible, la intervención es “no vinculante”; el nivel de corresponsabilidad es menor desde el lado de quien interviene y, por consiguiente, mayor por parte de quien produce, que se hace cargo del riesgo.

Un tercer nivel, analíticamente muy diferente, de la corresponsabilidad es el *control posterior*. Existe este alcance cuando quien tiene la responsabilidad por producir los resultados operativos debe informar a otros actores institucionales (inmediata o mediatamente después de las actividades, y/o éstos tienen derecho a obtener informaciones sobre ellas). Tales actores, por consecuencia, pueden tener desde el simple derecho a estar informados hasta la autoridad para controlar.

Las unidades de auditoría, por ejemplo, pueden controlar a posteriori a otros responsables, pero no a priori (es decir, no intervienen en los procesos de trabajo y por lo tanto no tienen corresponsabilidad directa sobre éstos). También muchos otros actores institucionales deben hallarse informados de lo que hacen otros, tanto si ello es necesario para el adecuado desempeño de sus propias actividades como para cumplir una función clave en la articulación del trabajo en equipo: aportar luces rojas y amarillas de alerta acerca del futuro. Por ejemplo, los pilotos de los aviones no pueden salir sin la intervención vinculante de los responsables meteorológicos que indican si las condiciones en el trayecto y en el aeropuerto de destino son aptas. Pero sí pueden hacerlo sin consultar antes de cada vuelo a quienes se encargarán en el destino de la reposición de combustible. Sin embargo, estos responsables deben estar permanentemente informados sobre los horarios de los vuelos que deben reabastecer, porque sin esta información no podrían hacer su trabajo e impedirían la continuación de los vuelos hacia los destinos siguientes. En este sentido, la posibilidad de control sobre los vuelos programados y en curso hace corresponsables a los encargados del reabastecimiento (aunque no deban intervenir previamente dando opción sobre la conveniencia de cada despegue o autorización para hacerlo) porque, en función de ella, deben realizar aportes sin los cuales el funcionamiento organizacional no sería posible.

La principal corresponsabilidad implícita en el control es la que surge de las llamadas “luces de alerta” sobre los pasos siguientes en el desarrollo de las actividades por parte de quienes tienen el alcance de responsabilidad por la producción de los resultados operativos (P).

Siguiendo con el ejemplo anterior, los responsables del reabastecimiento de aviones deben avisar (encender luces de alerta) a los responsables del tráfico aéreo si saben o suponen que habrá inconvenientes en el suministro de combustible que puedan afectar a los vuelos. Si dejan de hacerlo se producirán perjuicios de los que serán responsables si estaban en condiciones de dar aviso oportuno. Del mismo modo, si los controles realizados a posteriori sobre el proceso de trabajo “operación quirúrgica” permiten descubrir que los sistemas de esterilización no funcionaron bien, quienes hayan realizado tales controles no podrán ser considerados responsables por los perjuicios derivados de la operación, pero sí por los perjuicios ocasionados en operaciones futuras si no hubieran encendido la correspondiente luz de alerta.

El control, si bien se refiere al pasado, sólo establece corresponsabilidad respecto del futuro y, en tal sentido, es frecuentemente el aspecto más crítico.

En resumen, la corresponsabilidad se refiere a la articulación entre actores institucionales diferentes acerca de los mismos procesos de trabajo. Desde un punto de vista conceptual se trata de una cuestión sencilla. Pero, aun en organizaciones relativamente simples, se realizan múltiples procesos de trabajo que involucran a muchos actores institucionales en el marco de circunstancias continuamente cambiantes, lo cual hace que la corresponsabilidad suela ser una de esas típicas cuestiones conceptualmente muy simples pero complejísimas en la práctica, tan frecuentes en el campo organizacional. El registro de este crítico aspecto del diseño organizativo puede hacerse con un instrumento específico que llamamos matriz de corresponsabilidad.

La matriz “PIC” de corresponsabilidad

Si se identifican en la matriz de responsabilidad los alcances referidos a la producción, intervención y control “PIC”, ésta se transforma, por definición, en una matriz de corresponsabilidad. En el gráfico 5 se muestra un ejemplo simplificado de la matriz de corresponsabilidad de un hospital público.

INSERTAR GRAFICO 5

Allí puede verse que la unidad de Cirugía no puede realizar sus operaciones sin la intervención previa de la unidad de Laboratorio; que la unidad de Personal no puede (o debe, según se trate de una matriz descriptiva o prescriptiva) producir sus resultados operativos sin la intervención previa de sus diferentes “clientes” internos (las restantes unidades) y sin la intervención vinculante de la unidad de Administración y, finalmente, que la unidad de Auditoría controla a todos los demás pero no interviene y que su producción (P) es, precisamente, este control.

En caso de que los alcances se hallen adecuadamente delimitados, la corresponsabilidad resultante no debe ser una indiferenciación de la responsabilidad, sino todo lo contrario: una clara delimitación del alcance de lo que cada corresponsable debe aportar, claridad indispensable para la rendición de cuentas (después) y la articulación de la gestión (antes y durante). La posibilidad de establecer contratos de gestión internos y esquemas de gestión por resultados operativos se asienta sobre cimientos de barro si las responsabilidades no están claramente determinadas y, también, si no están claras las reglas de juego mediante las cuales su alcance se pueda modificar constantemente de manera flexible.

Vista desde las filas -es decir, horizontalmente-, la matriz de corresponsabilidad refleja una suerte de “contrato de corresponsabilidad” entre todos los que participan en los mismos procesos (en otros términos, la parte de la partitura de la que cada uno es corresponsable en cada obra ejecutada), mientras que, considerada desde las columnas -verticalmente-, señala el alcance de responsabilidad de cada uno de los responsables (el rol que a cada músico le corresponde en la orquesta¹⁰).

La definición de la corresponsabilidad organizacional admite un análisis en cierta medida cuantitativo, dado que puede ser concebido como una ecuación “suma cero”. Este aspecto es claramente visible si se toma en cuenta que los dos elementos que establecen la corresponsabilidad entre los responsables de la producción de los resultados operativos de los procesos de trabajo y los

restantes corresponsables organizacionales (la intervención y el control) implican, en realidad, un recorte o limitación de uno de los tres componentes del triángulo de la responsabilización que incluimos en el gráfico 3: la autoridad.

El cirujano del ejemplo anterior no será responsable por perjuicios derivados de complicaciones cardíacas del paciente si el sistema de delegación de autoridad del hospital ha establecido una intervención vinculante del servicio de cardiología, con poder de veto cuando considere que el riesgo cardíaco es inadecuado para la cirugía. A cambio de tal recorte de autoridad, el cirujano ha cedido una parte de su responsabilidad, exactamente la que ha adquirido el cardiólogo con su autoridad de intervención vinculante.

Desde el punto de vista jurídico, a la hora de delimitar responsabilidades frente a perjuicios, la corresponsabilidad es precisamente lo que se trata de dilucidar. No es otra cosa, en última instancia, de lo que se ocupan los sumarios y los fallos cuando las cosas no han salido bien y los damnificados exigen culpables.

Como corolario de lo anterior, la medida operativa de la responsabilidad no es, en realidad, el beneficio que se pudiera lograr mediante el uso de los recursos y el logro de los resultados operativos, sino, por el contrario, el perjuicio que se derivaría de su mal uso.

Por ejemplo, cuando una intervención quirúrgica resulta exitosa y el paciente se cura puede decirse que se ha producido el producto (la intervención misma) y también que éste ha producido el resultado esperado (la curación). En tal caso, no aparecen cuestiones problematizadas respecto de la responsabilidad (y no porque no se hayan producido beneficios, sino porque no se han producido perjuicios). Si, en cambio, no se hubiera llevado a cabo la operación de manera oportuna porque no se hubiera hallado disponible el quirófano, o hubiera habido otros inconvenientes que impidieran el normal logro del resultado operativo, se habría producido algún grado menor o mayor de perjuicio. En tales casos se pondría en primer plano la cuestión de la responsabilidad de quienes han participado de alguna manera en el proceso.

Dos aspectos importantes deben señalarse llegado a este punto: en primer lugar, la circunstancia de que las fallas en la distribución de la corresponsabilidad permiten obtener una “radiografía” de algunas causas organizativas de la criticidad, y en segundo lugar, que la matriz de corresponsabilidad puede ser concebida como el territorio en el que se pueden establecer “contratos de gestión” entre “principales y agentes internos” o, vistas las cosas desde otra metáfora más cercana al mercado, entre “proveedores” y “clientes” internos. Dado que es mejor prevenir que curar, resulta conveniente tratar estas dos cuestiones en el orden mencionado.

La responsabilización perversa: fallas en la asignación de la responsabilidad

Tres situaciones afectan especialmente la responsabilización: 1) las superposiciones de responsabilidades; 2) su contrapartida: los vacíos de responsabilidad; y 3) la responsabilización incompleta. Serán situaciones “perversas” en la medida en que produzcan perjuicios, es decir, que constituyan factores de criticidad organizacional. Veamos esto con más detalle:

1) Sin duda, la superposición de las responsabilidades está en primer lugar en la lista de los pecados burocráticos oficiales: casi no hay discurso de lanzamiento de reformas en el sector público que no arremeta contra ella. No falta razón: sucesivos estudios dan cuenta, una y otra vez, de que las responsabilidades relativas a la asistencia social se suelen repartir entre muchos programas independientes que se superponen; de que las tareas administrativas de compras se realizan en diferentes dependencias en las que se vuelven a utilizar proveedores que no han cumplido anteriormente de manera satisfactoria; de que los pacientes de los hospitales deben hacer colas en los distintos servicios para ser atendidos en lugar de que el hospital se haga cargo de que la división interna del trabajo sea un problema de la institución y no del paciente, y así sucesivamente.

Tales asignaciones de una misma responsabilidad a actores institucionales diferentes puede parecer una cuestión organizativa abstracta, pero se torna muy concreta cuando se la ve con la óptica de la criticidad, es decir, desde el lugar de quienes sufren los perjuicios.

Un ejemplo que no pertenece al sector público puede ser útil: a veces, en las farmacias y perfumerías que funcionan en un mismo local, coexisten (aunque el cliente no lo sepa) dos organizaciones diferentes que se ocupan, respectivamente, de cada uno de estos negocios. Los clientes deben esperar a que los atiendan y les cobren en la farmacia y, si quieren comprar también algo en la perfumería, deben someterse a un segundo proceso análogo. Sin embargo, su vinculación inicial ha sido con lo que suponían una única organización y, legítimamente, pueden esperar que les tomen su pedido una única vez y también les cobren una sola vez. Los perjudicados -en este caso los clientes- son los verdaderos jueces del diseño organizativo y perciben sin duda alguna, que la duplicación de la responsabilidad de la gestión de ventas es una falla del diseño organizativo cuyas consecuencias deben sufrir.

En el ejemplo organizativo anterior pueden identificarse tres procesos básicos: compras, ventas y mantenimiento y vigilancia del local (éste último, referido a un producto interno de cuyos resultados operativos son usuarias las unidades de farmacia y de perfumería). En el gráfico 6 puede observarse una matriz de corresponsabilidad de este ejemplo de organización.

INSERTAR GRAFICO 6

Allí puede verse que la responsabilidad del proceso de mantenimiento y vigilancia se halla unificada bajo una única unidad, mientras que las relativas a los procesos de compras y ventas, en cambio, se hallan duplicadas (la de compras, probablemente porque las unidades de farmacia y perfumería sean unidades de negocios independientes, y se haya optado por un esquema de descentralización de decisiones en el que cada una de ellas gestiona sus propias adquisiciones). Es posible que tal duplicación sea conveniente y no produzca perjuicios -la conveniencia o no de este esquema es una cuestión técnica relativa a la mayor o menor eficiencia final del sistema-, pero la duplicación de la gestión de ventas, sin embargo, es perversa porque genera perjuicios (en este caso, directamente para el usuario inmediato quien, además, es cliente). Sin duda, tarde o temprano, los perjuicios recaerán en la organización si los clientes disponen de opciones mejores. Pero no es tan sencillo que esto ocurra, por ejemplo, cuando se trata de prestaciones de servicios públicos como los de salud, en los que los usuarios no son clientes y no suelen disponer de muchas posibilidades de hacer valer sus derechos. La defensa de los intereses de los usuarios derechohabientes queda en manos, en tales casos, de quienes diseñan las organizaciones y sus procesos de trabajo.

La superposición perversa de las responsabilidades es uno de los ejemplos clásicos de desvío del objeto de la rendición de cuentas. Éste, en lugar de referirse a los resultados operativos de los procesos y considerar la corresponsabilidad de todos los involucrados desde un único punto de vista (visión horizontal de la matriz) se enfoca hacia la división vertical del trabajo (en el ejemplo, las unidades de farmacia por un lado y las de perfumería por el otro). Las organizaciones, en estos casos, prestan más atención a sus intereses y conveniencias que a los resultados de los procesos, y los objetos de rendición de cuentas se refieren sólo al fiel cumplimiento de los alcances de responsabilidad asignados a cada unidad y no a los resultados de cada proceso.

2) Los vacíos de responsabilidad, por otra parte, no suelen manifestarse por la vía burda de que ésta no haya sido asignada a ninguna unidad, sino, paradójicamente, por la multiplicación de las intervenciones, es decir, por un aparente exceso en la responsabilización.

Por ejemplo, imaginemos un hospital público en el que las responsabilidades relativas a la imagen y la publicidad institucionales han sido asignadas a una unidad encargada de las relaciones institucionales. En este hospital se ha considerado conveniente involucrar a los restantes actores institucionales (los servicios de atención a usuarios y los administrativos internos) en las decisiones sobre imagen institucional, a fin de comprometerlos y en el entendimiento de que las mismas afectan a todos. Por consiguiente, se ha asignado a todas las restantes unidades organizativas de la estructura del hospital el alcance de responsabilidad de intervención vinculante (Iv) sobre este tema. La matriz de corresponsabilidad habrá quedado como se observa en el gráfico 7.

INSERTAR GRAFICO 7

Resulta claro que este exceso de corresponsabilidad sobre el proceso de trabajo relativo a publicidad y comunicaciones podrá producir el resultado opuesto: si todos son corresponsables nadie será responsable. La rendición de cuentas se tornará muy dificultosa o imposible porque es muy costoso reconstruir los procesos decisivos.

Otro perjuicio adicional que se deriva del vacío de responsabilidad por exceso de intervenciones es la dificultad para la toma de decisiones, porque la cultura organizacional se torna deliberativa y, en la práctica, poco puede hacerse sin poner de acuerdo previamente a todo el mundo. En casos tales, los sistemas organizativos tienden a situaciones de “tablas”, como en el ajedrez. El mapa de las intervenciones (especialmente las vinculantes) señala el recorrido de los expedientes dentro de las agencias públicas, expedientes que se van engrosando con los dictámenes y opiniones de los sucesivos interventores. Las decisiones, por consecuencia, tardan el tiempo que insumen tales recorridos.

Finalmente, la obstaculización de la decisión derivada de la superposición de intervenciones: en tales esquemas de reglas de juego nadie tiene demasiada autoridad para decidir nada, pero muchos tienen considerable autoridad para obstaculizar decisiones de otros: resultan más poderosos quienes pueden impedir que quienes pueden decidir¹¹. Así, las multiplicaciones de la corresponsabilidad por vía de las intervenciones suele convertirse en una sutil forma de corrupción burocrática que facilita “peajes internos” e intercambios de favores por no obstaculizaciones.

3) Existe un tercer tipo de perversión que no consiste en los vicios que hemos descrito hasta el momento (referidos a asignaciones técnica o políticamente inadecuadas de la responsabilidad), sino, simplemente, a que su asignación no tenga consecuencias prácticas por ser incompleta, es decir, por no haber incluido la totalidad de sus tres componentes: las metas a lograr, los recursos y la autoridad para hacerlo. Si bien los recursos y la autoridad, en las agencias públicas, suelen ser el objeto explícito de las asignaciones de responsabilidad, no suele ocurrir lo propio respecto de las metas (es decir, la especificación concreta de los resultados operativos).

Por lo general, ello se debe a las características y la forma en que se aplican los instrumentos usualmente disponibles para la responsabilización: el presupuesto y las normas de asignación de autoridad. En primer lugar, los presupuestos suelen detallar con precisión los recursos en términos de créditos (es decir su medida en dinero), pero con poca -y a veces ninguna- precisión los recursos físicos (lo que ha de comprarse con ese dinero). En segundo lugar, la autoridad suele asignarse de manera más o menos independiente del presupuesto (en términos de competencias o atribuciones de áreas específicas de la burocracia para ocuparse de determinados temas). En las administraciones de los gobiernos centrales, los principales instrumentos de autorización suelen ser las leyes de ministerios o sus equivalentes (que delegan autoridad en las diferentes agencias de los poderes ejecutivos) y las normativas de los entes descentralizados (por lo general leyes) que hacen lo propio con cada una de estas agencias. Luego, otras normativas de menor nivel jurídico, en cada caso, continúan el proceso de delegación de autoridad hacia las unidades subordinadas que componen las diferentes agencias. Además, tales normativas son instrumentos de asignación de autoridad que suelen expresarla en términos de áreas de incumbencia, como por ejemplo “Intervenir en todo lo relativo a la prevención de las enfermedades infectocontagiosas” o, a veces con más precisión, “...en todo lo relativo a las compras de equipamientos informáticos”. La asignación de autoridad, en resumen, suele hacerse sin referencia a los resultados sino sólo a la naturaleza genérica de tales resultados.

El tercer elemento del triángulo de la responsabilización que mencionáramos -la asignación de metas a lograr- debe buscarse nuevamente en el presupuesto, que es el instrumento principal para este fin en las administraciones públicas. En general, las metodologías presupuestarias prevén la formulación de las metas y aun los indicadores de su logro. En particular, el esquema más difundido, el presupuesto por programas, permite establecer estas metas agrupadas en ciertas unidades de

planificación (las categorías programáticas) particularmente adecuadas para el proceso de asignación de la responsabilidad. Sin embargo, la realidad es que, cuando se formula el presupuesto, es muy difícil detallar todos los productos¹² a lograr en términos de metas suficientemente concretas y precisas (salvo casos particulares como obras públicas y otras áreas en que los resultados operativos son muy tangibles).

En resumen, los ejemplos anteriores apuntan a llamar la atención sobre tres cuestiones harto conocidas: a) que la asignación de recursos y metas a través del presupuesto tiene, en la práctica, un considerable grado de ambigüedad que no parece fácil (y quién sabe si deseable) resolver por la vía de precisión reglamentarista; b) que el proceso de autorización usualmente se realiza mediante instrumentos normativos de delegación de autoridad que tienen en la práctica un considerable grado de ambigüedad; y c) que los instrumentos citados, en consecuencia, no contribuyen a relacionar claramente los recursos, las metas y la autoridad. Tales condiciones no permiten la responsabilización completa, sino la asignación de sólo dos de sus tres aspectos: la autoridad en términos de atribuciones genéricas y los recursos en términos de dinero (y -generalmente- por cuerda separada). Esta es, detalle más, detalle menos, la situación en gran parte de las administraciones públicas. En el gráfico 8 se la representa.

INSERTAR GRAFICO 8

La situación descrita no indica que no haya ninguna responsabilización, sino que ésta es incompleta, como un edificio a medio hacer, que tiene ya en su estructura de hormigón, las tuberías para el agua y la electricidad y los huecos para instalar los ascensores y que ha sido ocupado por sus habitantes antes de tiempo. Se puede vivir en él, pero no tiene sentido instalar los sistemas de calefacción y refrigeración hasta tanto tenga paredes.

La responsabilización incompleta llega sólo hasta la posibilidad de exigir rendición de cuentas sobre el uso de la autoridad y sobre el uso del dinero (que es lo que se hace en la práctica en la mayoría de las burocracias públicas). Esto tiene consecuencias importantes: 1) la única rendición de cuentas posible se refiere al cumplimiento de normas (el presupuesto y las normas de autorización) y, por lo tanto, 2) en lugar de referirse a lo que se ha hecho (el logro de resultados operativos), se refiere a lo que no se ha hecho (salirse de lo establecido). Paradójicamente, la responsabilización incompleta junta una considerable rigidez en el apego a las normas con una curiosa flexibilidad respecto a los resultados operativos concretos, que parece conjugar, con sorprendente armonía, algo así como reglamentarismo con discrecionalidad.

Las tres fallas descritas como perversiones de los procesos de responsabilización (la duplicación de las responsabilidades, los vacíos de responsabilidad por exceso de intervenciones y la responsabilización incompleta) no impiden el funcionamiento organizacional pero sí la gestión por resultados. Dan una pista concreta sobre cómo *no deben ser* los esquemas organizativos que la permitan.

Es razonable, a esta altura, preguntarse si son posibles procesos de responsabilización adecuados en las agencias públicas. Desde luego que son posibles; basta ver los innumerables casos cotidianos de responsabilización por resultados operativos (un simple contrato con un proveedor que debe entregar un edificio terminado como requisito para cobrar es un ejemplo de responsabilización completa). La pregunta, más bien, no debe referirse a si son posibles, sino a qué condiciones deben darse al interior de los organismos públicos para que sean prácticas institucionales generalizadas. En respuesta a tal pregunta, los contratos de gestión parecen instrumentos que podrían llamarse “naturales” en el establecimiento de los compromisos entre corresponsables, es decir, entre “socios” en cualquier emprendimiento. Sin embargo, no parece razonable pensar que la construcción de las organizaciones pueda dejarse librada a los resultados de sucesivos contratos de gestión que pudieran irse

“suscribiendo” entre diversos corresponsables, como si se tratara del mercado. Sí parece más sensato pensar, en cambio, que tales contratos debieran formar parte natural de las reglas de juego del diseño organizativo, es decir, de los sistemas de planificación, asignación de recursos, autorización y, finalmente, control.

3. Presupuesto, estructura organizativa y contratos de gestión

El objeto de los acuerdos de corresponsabilidad

Entre un constructor que provee un edificio y el cliente que lo compra, el contrato de corresponsabilidad suele estar claro porque se trata de una relación comercial que ocurre en el mercado, en la que uno es el cliente y otro el proveedor: el constructor es responsable de entregar el edificio en las condiciones pactadas y el cliente de pagarlo en tales términos. Aun entre el Estado como proveedor de un servicio público gratuito y el ciudadano derechohabiente que lo recibe en carácter de usuario, el contrato también puede ser preciso porque las partes (y sus obligaciones y derechos) son fáciles de identificar. Pero ¿cómo lograr análoga nitidez al interior de las organizaciones públicas?: es fácil hablar de relaciones entre principales y agentes internos, de resultados y “clientes” internos, y también de la presencia del “cliente” externo en los procesos de trabajo. Pero no es tan simple traducir estos conceptos y metáforas (como las del cliente y del mercado) a instrumentos concretos que permitan aplicarlos más allá de los términos más o menos perversos que hemos descrito anteriormente. Estas cuestiones, si bien deben ser vistas desde ópticas políticas y culturales, tienen una dimensión técnica cuya satisfactoria solución parece condición indispensable para los objetivos antes enunciados. De hecho, las organizaciones avanzadas en el diseño organizativo suelen contar con sofisticados sistemas de responsabilización que pueden llegar a grados de detalle muy precisos (que también suelen asociarse a sistemas de incentivos y retribuciones por mérito). Pero estas organizaciones se encuentran, en general, en el sector privado, y, dentro de éste, entre las más competitivas, las que está de moda llamar “excelentes” desde que se popularizara este término a partir de los trabajos de Peters y Waterman (1982)¹³.

Sin embargo, parece obvio que las organizaciones públicas no funcionan como corporaciones privadas, que los sistemas de responsabilización que utilizan deben garantizar transparencia (a diferencia del sector privado) y que las tecnologías de gestión administrativa, en general, sólo permiten la asignación de autoridad y recursos a nivel muy alto en el aparato burocrático. Con base en estos tres supuestos intentaremos esbozar algunas consideraciones sobre los requisitos que deben cumplir las tecnologías de gestión requeridas para “bajar” el proceso de responsabilización, desde los niveles organizativos altos hasta los niveles medios y bajos donde se producen los resultados y, también, para lograr que ello se produzca de manera institucionalizada y regular, en vez de atomizada y casuística.

Parece obvio, para empezar, que esto requiere unir las partes del triángulo de la responsabilización de manera que sea posible exigir de forma rutinaria la rendición de cuentas desde los niveles más altos de la burocracia hasta los niveles progresivamente más bajos.

Pueden identificarse al menos tres tipos de requisitos que, para ello, debieran cumplir los mecanismos de responsabilización: 1) tomar en cuenta que, a veces, los resultados a lograr se refieren a resultados propiamente dichos y otras al mantenimiento de rutinas; 2) que, en las organizaciones, las responsabilidades no se establecen entre pares de actores, como el cliente y el proveedor en el mercado, sino, por lo general, entre muchos corresponsables; y 3) que el sistema de responsabilización no puede ser independiente del presupuesto.

1) En cuanto a la primera cuestión, acerca del objeto inmediato de la asignación de la responsabilidad, es posible imaginar dos naturalezas de instrumentos de responsabilización de medio y bajo nivel: una de ellas, orientada hacia procesos, y la otra, a resultados operativos. En los ámbitos en

los cuales se realizan operaciones rutinarias, los resultados operativos coinciden con la misma ejecución de las actividades y, por lo tanto, la responsabilización debe referirse a los procesos:

Las gestiones que se realizan según las modalidades de trabajo “por procesos” tienen estas características: la operación de los trenes subterráneos, por ejemplo, consiste en mantenerlos circulando con precisión, sin fallas y cumpliendo los horarios. Ciertamente, en el nivel organizativo más alto (de la empresa de subterráneos), importará el resultado operativo, es decir, el grado de ocupación de los trenes en términos de la cantidad de pasajeros transportados, pero en el nivel más bajo (el del responsable de tráfico), el resultado operativo será el cumplimiento estricto del proceso, al margen de la cantidad de pasajeros.

En cambio, en otros casos es fácil identificar resultados operativos, tales como atención a pacientes en los hospitales o alumnos en las escuelas. Sin embargo, en algún nivel de la gestión los resultados operativos siempre se expresarán como cumplimiento de procesos¹⁴. Por lo tanto, los instrumentos de responsabilización deben permitir, llegados a cierto nivel de detalle, registrar resultados operativos que consistan en operación de procesos, y no reducirlos a resultados ficticiamente tangibles (como por ejemplo, detenciones en los casos de la policía o actas de infracción en los controles de tránsito)¹⁵. Desde estos puntos de partida, los instrumentos de responsabilización deberían ser, en consecuencia, de dos índoles: sobre resultados operativos cuando éstos sean identificables, y normas operativas de procesos cuando los resultados consistan en el mantenimiento de rutinas (salvo cuando tales mantenimientos de rutinas sean formulables, a su vez, como resultados operativos).

2) En cuanto a la segunda cuestión, referida a que en los procesos de trabajo, en general, no participan pares de actores individualizables como en el mercado (el cliente y el proveedor), sino muchos, la responsabilización es casi siempre una corresponsabilización. Los contratos de gestión, en consecuencia, deben ser “contratos de corresponsabilidad” en los que intervengan todos los actores institucionales involucrados.

3) Y por último, ya sea con base en los resultados operativos, en el mantenimiento de procesos o en una combinación de estos criterios, es evidente que los mecanismos de responsabilización no pueden aplicarse con independencia del sistema de planificación y su expresión presupuestaria si se trata de que funcionen de manera institucionalizada y sistemática, y deben ser, por lo tanto, derivaciones del presupuesto (salvo cuando se trate de fuentes de recursos extrapresupuestarias).

La integración del diseño organizativo y el presupuesto: gestión presupuestaria de estructuras

La gestión presupuestaria de estructuras organizativas es una técnica orientada a integrar la planificación cristalizada en el presupuesto con la de autorización (expresada en las estructuras organizativas y las normativas que la sustentan).

Los pasos a tomar en cuenta en un esquema que integre estos aspectos y que dé lugar a posibles contratos de gestión incluyen: 1) el relacionamiento de las categorías del presupuesto con las unidades de la estructura; 2) la identificación, en el presupuesto, de los productos; la deducción, a partir de éstos de los procesos de trabajo; y la elaboración, a partir de aquí, de las matrices de corresponsabilidad presupuestaria mediante las cuales se pueda vincular el presupuesto con la estructura organizativa en los niveles medios y bajos donde se lleva a cabo el trabajo de los procesos; y, finalmente, 3) la formulación de contratos de gestión que admitan la responsabilización por procesos o por resultados operativos. Desarrollaremos a continuación algunas consideraciones generales al respecto, que completaremos en el punto siguiente de este trabajo con algunas recomendaciones prácticas adicionales.

El presupuesto es el instrumento de planificación operativa más comúnmente disponible para expresar la voluntad política y, en consecuencia, es la versión oficial disponible tanto de la matriz de producción externa como de los recursos para la producción interna y las transformaciones organizativas. Por su parte, el primer nivel de la estructura organizativa, por lo general, se encontrará definido como un conjunto de unidades jerárquicamente dependientes, tales como secretarías, gerencias

o direcciones. La relación entre estas dos estructuras formalmente establecidas (la presupuestaria y la organizativa) se expresa, por lo general, mediante la asignación primaria, a determinadas unidades, de la responsabilidad formal por las metas y los recursos de determinadas categorías programáticas del presupuesto. Tal asignación puede ser representada por medio de una matriz de responsabilidad presupuestaria como la que se muestra en el gráfico 9 (versión “presupuestaria” de la que se representa en el gráfico 2).

INSERTAR GRAFICO 9

Por lo común, la concordancia entre el presupuesto y la estructura organizativa suele llegar hasta aquí. Sin embargo, este nivel es manifiestamente insuficiente: se requiere convertir la matriz presupuestaria de responsabilidad en una matriz presupuestaria de *corresponsabilidad* que tenga un nivel de detalle mayor que el de las categorías programáticas del presupuesto. Para ello es preciso identificar, para cada una de las categorías programáticas, los procesos de trabajo mediante los cuales han de utilizarse los recursos para el logro de las metas y, también, identificar el alcance de responsabilidad de las unidades que deberán hallarse involucradas para que tal logro sea posible. Esto significa elaborar una matriz de corresponsabilidad específica para cada categoría programática presupuestaria, como la que se muestra en el gráfico 10¹⁶.

INSERTAR GRAFICO 10

La matriz presupuestaria de corresponsabilidad, así definida, constituye la primera parte de un contrato de gestión entre principales y agentes internos (y eventualmente externos), porque reúne los tres requisitos necesarios para establecer la responsabilidad: las metas, los recursos y la autoridad. Tal contrato de gestión, en la intersección entre la estructura organizativa y el presupuesto, se debe suscribir, entre las partes corresponsables, en términos de los contenidos de los compromisos “PIC” (por Producción, Intervención y Control) en relación con cada uno de los procesos de trabajo.

Sin embargo, la matriz presupuestaria de corresponsabilidad no debe ser considerada un contrato de gestión acabado, sino sólo la primera parte del mismo, que establece quiénes serán las partes y la naturaleza de la participación de cada una de ellas. Para completarlo, hace falta establecer los compromisos detallados, es decir, los resultados operativos concretos que cada parte se comprometerá a entregar a las otras y las condiciones en que lo hará. Esta fase implica una verdadera negociación horizontal de los compromisos, es decir, la puesta en vigencia de acuerdos entre partes, flexibles y viables, para ejercer la corresponsabilidad asignada verticalmente. Más adelante se volverá sobre esta cuestión.

El análisis detallado de las metodologías y posibilidades de la contractualización al interior de las organizaciones se halla fuera del alcance de este trabajo, pero, sin duda, debe señalarse que cualesquiera sean los métodos, aplicados fuera de un marco de responsabilización integral que incluya el presupuesto y las estructuras, éstos tendrán el valor de las iniciativas puntuales. Así ocurre con los indicadores aislados de procesos y, también, con los contratos de gestión mediante los que se formalizan muchos proyectos dentro de las administraciones públicas (casi siempre con financiamiento extrapresupuestario) que conforman “islas de responsabilización”, frecuentemente desintegradas del funcionamiento institucional.

4. Aplicación de la gestión presupuestaria de estructuras organizativas

Ámbitos y alcances

La gestión presupuestaria de estructuras es, por un lado, un instrumento técnico de definición y registro de estructuras organizativas de manera vinculada al sistema de planificación a través del presupuesto y, por otro, un instrumento normativo mediante el cual se completa y perfecciona el proceso de delegación de autoridad, desde su inicio en el poder legislativo, hasta los niveles operativos en que se realiza la utilización cotidiana de los recursos.

Su ámbito más amplio de aplicación es todo el aparato burocrático del poder ejecutivo (mediante el establecimiento de un sistema de gestión horizontal análogo y complementario del sistema de presupuesto público); un ámbito de aplicación intermedio lo constituyen las agencias o unidades de gestión que sean objeto de asignación presupuestaria de recursos y de delegación de autoridad a través de una estructura organizativa; finalmente, el menor ámbito razonable parece ser el de una única categoría programática presupuestaria (o una asignación extrapresupuestaria equivalente como, por ejemplo, un proyecto con financiamiento externo).

En cuanto al alcance de la aplicación, el menor es el simple registro y formalización de las estructuras organizativas existentes de manera articulada con el presupuesto y adecuada para el posterior control de gestión; mientras que un alcance mucho más avanzado es la puesta en vigencia de reglas de juego de corresponsabilidad horizontal y vertical mediante contratos o acuerdos de gestión, y todo ello asociado a sistemas de control, evaluación e incentivos.

Etapas de la aplicación de la gestión presupuestaria de estructuras organizativas

Una vez cumplida la fase inicial de implantación, propia de toda nueva tecnología de gestión (tal como el diseño y adaptación de los instrumentos específicos, su establecimiento a través de los soportes normativos correspondientes y la capacitación de los actores institucionales involucrados), la aplicación de la gestión presupuestaria de estructuras contempla -idealmente- las siguientes etapas:

a) Elaboración de la matriz de producción externa a partir del presupuesto: según la metodología de programación presupuestaria que exista en cada caso y el grado de precisión con que haya sido aplicada, se podrán encontrar, en las diferentes categorías programáticas de los presupuestos (o, en el peor de los casos, deducir de ellas), los productos externos de las áreas involucradas. Con ello habrá quedado identificada una de las dos dimensiones del nivel operativo de la matriz de producción externa. El paso siguiente será identificar los usuarios inmediatos de estos productos y la estimación de la prioridad relativa de las relaciones producto-usuario resultantes. Quedará conformada así la matriz producto-usuario, primer paso para contextualizar estratégicamente -de “abajo hacia arriba”- las metas recibidas desde el sistema político a través del presupuesto.

A continuación, es preciso identificar, con la mayor precisión posible, los resultados esperados y los beneficiarios inmediatos de éstos, lo cual permite una visión más amplia del objetivo presupuestario que incursiona en la dimensión estratégica. Finalmente, es necesario identificar los efectos y beneficiarios mediatos, de modo que la matriz de producción externa, así diseñada, sea una interpretación razonablemente precisa de la misión institucional, que debería ser la guía en el proceso de responsabilización al interior de la organización.

Debe señalarse que el solo hecho de disponer de la matriz de producción externa (y, a partir de la misma, de un enunciado de misión institucional para el ámbito organizativo en que se esté trabajando) puede, en sí mismo, ser un aporte de enorme importancia para la cultura organizacional y la motivación de los involucrados. Esto parece deberse a que la matriz de producción externa y la misión institucional se refieren al “para qué”, y todos necesitamos estar convencidos de esto antes de que nos hablen de los “cómo”.

b) *Elaboración de la matriz presupuestaria de corresponsabilidad*: el primer paso de esta etapa es la distribución de las responsabilidades en el mayor nivel que establezcan la formulación presupuestaria y la definición preexistente de las estructuras organizativas. En este nivel se suelen asignar, a ciertas unidades de las estructuras, las responsabilidades por categorías programáticas presupuestarias completas¹⁷, conformándose la matriz presupuestaria de responsabilidad como vimos anteriormente. El segundo paso es la elaboración de la matriz presupuestaria de *corresponsabilidad*. Para su elaboración es necesario identificar, para cada categoría programática: 1) los productos externos, internos u organizacionales que correspondan (algunas veces estos productos suelen hallarse identificados con considerable precisión en los presupuestos, inclusive con sus metas cuantificadas; mientras que, otras veces, sólo existen descripciones vagas, formuladas como memorias descriptivas relativamente imprecisas); 2) tomando como insumo los productos antes mencionados, es necesario identificar los procesos de trabajo (a veces suelen hallarse identificados como funciones, tareas, actividades, “responsabilidades sustantivas”, u otras denominaciones; también, en las formulaciones presupuestarias detalladas, suelen figurar como actividades y tareas); y 3) finalmente, es preciso identificar las unidades organizativas de las estructuras que deban participar en estos procesos de trabajo con algún grado de alcance de responsabilidad (estas unidades pueden depender jerárquicamente del área responsable de la categoría programática o no, e incluso pertenecer a instituciones diferentes).

c) *Elaboración de los contratos de gestión*: la matriz presupuestaria de corresponsabilidad, si está formulada correctamente, debe constituir el contrato marco de gestión entre todos los actores involucrados, en cuyo ámbito se pueden suscribir entre ellos los acuerdos requeridos para el establecimiento explícito de la corresponsabilidad. El grado de formalización y precisión de tales acuerdos dependerá, entre otros aspectos, de las disponibilidades de información, de las características de los sistemas de control de gestión que eventualmente existan, y de la naturaleza de las relaciones entre principales y agentes (por ejemplo, si estos contratos implican responsabilidades jurídicas, deberán ser formalizados mediante convenios, contratos comerciales u otras formas). Sin embargo, resulta conveniente establecer una formulación mínima estándar a partir de la cual se realicen tales formalizaciones más avanzadas.

Entendiendo por “contrato de gestión” la matriz presupuestaria de corresponsabilidad completa, los acuerdos de corresponsabilidad se refieren a cada intersección del alcance “PIC”. Los firmantes de los acuerdos deben ser, entre otros, los siguientes: 1) la instancia superior jerárquica de los responsables de las categorías programáticas, la que adquiere el carácter de principal; 2) todos los responsables por la producción de los resultados (P), quienes se comprometen a producir determinados resultados operativos en sus respectivos procesos de trabajo a condición de la recepción de insumos en términos de intervenciones y controles; 3) los responsables de intervenciones y/o controles (I o C), incluyendo al propio principal cuando corresponda; y 4) eventualmente, los usuarios externos o sus representantes (en tales casos, los tres primeros firmantes suscriben individualmente los compromisos internos y, solidariamente, los externos).

d) *Definición de los contenidos de los acuerdos de corresponsabilidad*: idealmente, los contenidos de los acuerdos de corresponsabilidad deben incluir, como mínimo: 1) una descripción de la forma en que serán observables los resultados operativos (metas) a lograr por los corresponsables “P”, en los términos en que sea posible establecer su cumplimiento para las partes intervinientes y también para el usuario final¹⁸; 2) una descripción, lo más detallada posible, del compromiso de cada “proveedor” “I” o “C” respecto de sus usuarios internos (por ejemplo, en las intervenciones, las oportunidades y tiempos en que se harán; en los controles, el alcance y contenido de la realimentación que recibirá el responsable de producir, y la manera en que éste garantizará que el responsable de controlar esté informado); y 3) la forma en que se registrarán los cumplimientos de los acuerdos y las consecuencias de su incumplimiento.

En resumen, las metodologías de contractualización deben cumplir, en relación con este aspecto, la doble función de establecer marcos de referencia, compartidas por los actores, sobre qué es lo valioso para la organización (es decir, romper las islas y crear marcos de referencia comunes sobre el valor) y, además, establecer las reglas de negociación sobre la corresponsabilidad en su generación. El primero de los puntos se refiere a no perder de vista los objetivos iniciales.

5. Relación con los objetivos iniciales: la cadena de generación de valor público

En este trabajo hemos hablado de diversos instrumentos, desde los más generales, como la matriz de producción externa que toma en cuenta los aspectos políticos y estratégicos, hasta los más detallados, como, por ejemplo, las matrices presupuestarias de corresponsabilidad en tanto contratos de gestión, así como los acuerdos que éstos deben contener para cumplir tales funciones. En un camino tan largo, es fácil, al adentrarse en los detalles, perder de vista la razón por la que llegamos a ellos.

Una vieja historia sobre la burocracia refiere que, después del ataque japonés a Pearl Harbor, cundió el temor de que se produjera otro similar a las costas de California cuando alguien declaró haber avistado un submarino merodeando por allí. Se tomó la decisión de enviar dos marineros a que se apostaran en el lugar, provistos de largavistas, y se turnaron para vigilar. El responsable de cumplir la orden observó que no tenía sentido tal vigilancia si no incluía un equipo de radio para transmitir las novedades con la celeridad del caso. Ello implicaba instalar una casamata con un generador eléctrico, lo cual se consideraba una instalación móvil externa, que justificaba un responsable y un ayudante, lo cual, sumado a los dos marineros, implicaba una dotación de cuatro personas por cada turno de ocho horas, es decir, doce. Para tal planta de personal en una instalación externa los procedimientos indicaban que correspondía asignar un soporte logístico consistente en cocinero y ayudante, lo que justificó que la instalación móvil se convirtiera en fija, con una infraestructura de hormigón y otras mejoras. El proceso decisorio continuó y, al cabo de dos años, se había construido allí una base naval. Durante la ceremonia de inauguración, mientras conversaba con el Presidente de la nación -invitado de honor en el evento-, al almirante jefe de la base se le hizo llegar un papelito en el que se le informaba que, por fin, se había logrado avistar submarinos japoneses. El almirante, ofuscado, se lo mostró al Presidente y le dijo: “Parece mentira que nos interrumpen por una cosa así”.

No es difícil, en un ambiente burocrático ordenado como el de la base naval del ejemplo anterior, imaginarse una cadena de prolijos contratos de gestión y clarísimas corresponsabilidades entre quienes debieran hacer cada cosa. Sin embargo, tampoco es difícil imaginar que, al igual que en la base naval, en la cadena del proceso de responsabilización se hayan ido borrando las huellas de lo registrado en el primero de los instrumentos descritos, la matriz de producción externa.

El único sentido del proceso de responsabilización en el sector público, sin duda alguna, es producir valor para la sociedad o bien contribuir a que ello ocurra. En la matriz de producción externa se registra el contenido de la producción institucional de valor, que debiera estar presente en todas y cada una de las etapas de la aplicación de los instrumentos de que hemos tratado aquí. Tal “omnipresencia” de los objetivos iniciales es muy fácil de perder, sobre todo cuando estos objetivos no han sido descritos ni transmitidos. Así como los contratos de gestión son instrumentos operativos de responsabilización y rendición de cuentas, en el otro extremo de la cadena, la matriz de producción externa es una herramienta que ayuda a transmitir los fines, fundamentar valores y trabajar sobre la cultura organizacional.

En la no ruptura de la continuidad, dentro de la larga y a veces tortuosa cadena de relaciones causales entre la tarea cotidiana de cada uno y los efectos que la sociedad recibe de la gestión del Estado, reside toda la legitimidad del proceso de responsabilización y, por consecuencia, de los contratos de gestión con que puede instrumentarse. Vamos a llamarla, por el momento, “cadena de generación de valor público”. Tal como se representa en el gráfico 11, en ella pueden identificarse seis puntos o eslabones: tres (que se identifican con valores negativos) se refieren a los procesos en el interior de las organizaciones mediante los cuales se verifica el consumo de los recursos, y los otros tres (que se muestran con valores positivos) corresponden a la generación del valor a partir de los recursos.

Los eslabones de la cadena que se refieren al consumo de recursos tienen que ver con el espacio organizacional que hemos representado en este trabajo mediante la matriz proceso-responsable, mientras que el ámbito en el que se produce la generación del valor público ha sido representado por la matriz de producción externa. En la matriz proceso-responsable representada en el gráfico se muestran, simplificados, los procesos de trabajo, refiriéndolos sólo a las tres clases de producción: a) la externa, b) la interna de apoyo y c) la organizacional, distinguiendo en ella cuando los aportes se dirigen a la producción externa o a la de apoyo. Por su parte, en la matriz de producción externa -también simplificada- se representan los tres niveles que hemos llamado antes operativo (relación producto-usuario), estratégico (resultado-beneficiario inmediato) y, finalmente, político (efecto-beneficiario mediato).

La cadena de generación de valor público así definida, deliberadamente, no tiene un valor cero: pasa directamente de “-1” a “+1”. El objeto de ello es representar, con esta omisión tan claramente acotada, el hecho de que la generación de valor es un proceso muchas veces poco tangible pero absolutamente real y concreto que comienza dentro de aquella zona en la que los usuarios *externos* reciben los productos *externos* y los *consumen*, es decir, reciben realmente el valor. El eslabón “+1” de la cadena (ubicado *fuera* de la organización) representa la transacción institucional esencial: la culminación del proceso de producción externa, que genera valor público en cuanto tales productos sean entregados a sus usuarios. Es el punto en que los pacientes reciben atención médica, los alumnos, educación, los litigantes, fallos de la justicia, y así sucesivamente. La mera producción de productos y su puesta *en disponibilidad* de los usuarios, sin la incorporación correspondiente por parte de éstos, no es generación de valor, sino, justamente, la peor dilapidación de los recursos, es decir, cuando es mayor el consumo en relación con la utilidad.

La generación de valor público, en consecuencia, se *gesta* en el interior de las organizaciones (en las etapas que se representan como eslabones con signo negativo en la matriz proceso-responsable), pero sólo se *realiza* fuera de ellas cuando es incorporado por los destinatarios. Reservamos, por lo tanto, el término “gestión” para el ámbito de los procesos de trabajo y el de *generación* para el de los resultados. El primero de ellos, en consecuencia, referido al consumo de los recursos, en la medida en que éstos se incorporen efectivamente a la cadena, puede ser llamado el proceso de *gestión del valor público*, mientras que, cuando ello no ocurre, no existe dentro de las organizaciones gestión de valor público sino sólo mero consumo de recursos. Veamos estos eslabones:

INSERTAR GRAFICO 11

El eslabón “-1” de la cadena representa la integración del valor potencial de la producción interna de apoyo a la producción externa: comprar los materiales necesarios para el funcionamiento de los hospitales, las escuelas o los tribunales; hacer el mantenimiento de las instalaciones y los equipos; contratar y administrar el personal, y demás gestiones de apoyo sin las cuales se imposibilitaría la producción externa. El eslabón “-2”, en cambio, representa una contribución menos cotidiana: los aportes de quienes trabajan en la mejora de los procesos productivos y de los productos mismos. Estos aportes, que hemos llamado en este trabajo “productos organizacionales”, son, por ejemplo, los nuevos desarrollos didácticos y curriculares en las escuelas, las mejoras de procesos y técnicas médicas en la salud y similares. Finalmente, el eslabón “-3” corresponde a las mejoras y transformaciones análogas de los procesos de apoyo, tales como la incorporación de tecnologías contables y administrativas, la mejora de los servicios de mantenimiento, almacenaje o reclutamiento del personal. Sin ser más ni menos importantes unos que otros, la relación con la transacción producto-usuario en que se inicia efectivamente la creación el valor es, en los últimos casos, más mediata, y en los primeros, más inmediata.

Volvamos ahora a los eslabones relativos a la generación de valor: el “+2” representa el aporte de valor que logra expresarse en resultados para los beneficiarios inmediatos (v.g. la salud para los pacientes, el aprendizaje para los alumnos, la solución de controversias para los litigantes), mientras que, por último, el eslabón “+3” se refiere al valor que finalmente logra realizarse en términos de los efectos buscados (por ejemplo, mejoras efectivas de la calidad de vida o de la economía a que la educación, la salud o la justicia hayan contribuido).

Finalmente, representar los eslabones de la cadena con signos negativos y positivos es una manera de llamar la atención sobre el hecho de que el valor público debiera imaginarse como el resultado de una suma algebraica: sólo habrá valor agregado para la sociedad cuando el que ésta reciba sea mayor que el que el aparato del Estado le extrae para disponer de los recursos que consume.

En el marco descrito, los mecanismos de responsabilización y, especialmente, los contratos de gestión, pueden analizarse desde el punto de vista del lugar que ocupan en la cadena de generación de valor. Es posible distinguir, con base en este criterio al menos, cuatro categorías de alcance de los contratos de gestión, que se representan en la parte inferior del gráfico:

a) *Contratos que incluyen sólo compromisos operativos entre corresponsables internos*: se refieren a los eslabones de signo negativo de la cadena e intervienen en ellos sólo los actores internos del aparato del Estado, tanto dentro de una misma agencia como de más de una. Estos compromisos suelen ser (entre otros): 1) acuerdos horizontales de corresponsabilidad establecidos a nivel alto de la estructura entre responsables de categorías programáticas presupuestarias diferentes e inclusive de diferentes agencias del gobierno (por ejemplo, un área responsable del control fitosanitario en los medios rurales puede requerir de determinados aportes de la policía en cuanto al control de la circulación rural, sin cuyo concurso no podría rendir cuentas ante su principal), y 2) acuerdos jerárquicos, establecidos a través de la línea jerárquica entre principales y agentes internos, que incluyen los acuerdos horizontales de corresponsabilidad entre todos los involucrados dependientes del mismo principal. La mayor parte de los contratos de gestión derivados de la gestión presupuestaria de estructuras, seguramente, se hallará incluida en esta categoría.

b) *Contratos que incluyen compromisos operativos con usuarios*: se refieren al eslabón +1 de la cadena de generación de valor e involucra a los usuarios directos del accionar del Estado¹⁹.

c) *Contratos que incluyen compromisos estratégicos con sectores beneficiarios inmediatos*: se refieren al eslabón +2 de la cadena de valor, es decir, a los sectores de la sociedad que resulten beneficiarios en lo inmediato de los productos que el Estado entregue a los usuarios (uno de los ejemplos más claros es el de los padres de los alumnos, beneficiarios inmediatos de los servicios educativos).

d) *Contratos que incluyen compromisos estratégicos con sectores beneficiarios mediatos*: se refieren al eslabón +3 de la cadena, el más lejano de las acciones institucionales, que involucra a sectores de la ciudadanía (v.g. poblaciones de regiones, sectores productivos, etc.).

No es incorrecto suponer que cualquier mecanismo de responsabilización presupone alguien ante quien rendir cuentas. Por lo tanto -aun no hallándose formalizados- es lícito (o, al menos ético) considerar que siempre hay contratos de gestión implícitos entre corresponsables, y los correspondientes compromisos -también, al menos, implícitos-, con los destinatarios. Desde esta óptica, los contratos de gestión siempre podrán considerarse ubicados en determinados lugares de la cadena de valor. Los que se hallan del lado del consumo de recursos pueden basarse directamente en herramientas de responsabilización como la gestión presupuestaria de estructuras descrita en este trabajo. En cambio, los contratos y compromisos que se hallen en los tres eslabones restantes, del lado de la cadena en el que se genera el valor, requieren incorporar de alguna manera a los destinatarios. Aquí las cosas parecen complicarse. Aun en el caso que parece más sencillo, el de las relaciones con los usuarios directos, ello requiere que éstos, además de poder hacerse oír, tengan alguna posibilidad de hacer valer sus derechos e intereses. En el mercado, sin duda, esta posibilidad es la capacidad de compra. Sin

embargo, cuando el Estado se relaciona con usuarios que tienen el carácter de derechohabientes, las dificultades prácticas son grandes. Los acuerdos externos establecidos con usuarios externos o representantes de éstos (acuerdos de servicios, sistemas de “carta compromiso”, y otros similares), si bien reflejan el espíritu del compromiso buscado, tienden a carecer del soporte técnico, la precisión, el involucramiento de las partes y la permanencia que los haga remotamente tan eficaces como la omnipresencia del interés en las relaciones entre clientes y proveedores.

Cuando se trata de relaciones con destinatarios de los resultados o los efectos (los eslabones +2 y +3 de la cadena), se hace aun más evidente el doble problema de cómo medir -o, al menos, estimar- los resultados y los efectos y, además, el de la representatividad de los destinatarios como contraparte de los contratos y sus correspondientes acuerdos. Además de la frecuente delegación de tal representatividad de los destinatarios en instancias tales como asociaciones o medios de comunicación, existe sin duda la activa intervención de los intereses clientelares a través de *lobbies* y otros mecanismos de articulación con el Estado. Como manera de sortear estas limitaciones, frecuentemente el mismo Estado suele hacerse cargo del diseño de los indicadores, su aplicación y la evaluación del grado de satisfacción de los destinatarios (por ejemplo, a través de encuestas y otros medios de investigación). Ciertamente, si bien es legítimo este accionar del Estado como garante de los intereses de la sociedad, no lo es tanto si se trata de evaluar su propio desempeño haciéndose cargo de la representación de la otra parte del contrato. El espíritu de este encuadre institucional, aun sin dudar de la buena fe, no parece demasiado diferente del de la designación del zorro como custodio de las aves del corral.

En resumen, los contratos de gestión parecen mucho más viables en los tres primeros eslabones de la cadena de valor con base en las herramientas de responsabilización hoy generalizadas, tales como el presupuesto y la gestión de estructuras, y progresivamente más difícil de aplicar cuando se requiere incorporar a los destinatarios, es decir, en lo que verdaderamente importa. Si bien la abundante bibliografía de hoy de moda sobre la inclusión del cliente en la gestión suele transmitir, con bombos y platillos, un optimismo entusiasta al respecto, la verdad es que las experiencias concretas y documentadas no abundan. Sin embargo, ello de ninguna manera debe ser razón para renunciar a los esfuerzos. Basta con que haya un solo ejemplo de algo para demostrar que no es imposible y, cuando aun no haya ninguno, debe tratarse de producir el primero.

Finalmente, lo expuesto hasta ahora sobre la cadena de la generación del valor puede inducir a concebirla como una secuencia más o menos lineal de causalidades, desde la gestión en el interior de las agencias estatales hasta el logro de los efectos últimos requeridos por el bien común. Una visión tan ingenua omitiría cuestiones como la definición de en qué consiste el bien común en cada caso y quién y de qué modo lo define y logra establecerlo para el conjunto de la sociedad. Como señala Oszlak (1994), la relación entre el Estado y la sociedad puede concebirse en términos de una triple articulación en la que el aspecto “funcional” se refiere a la definición de quién se ocupa de qué aspectos de la agenda social, el “jerárquico”, a quién decide sus contenidos y los impone y, finalmente, el “material”, a la cuestión de la equidad, campo de la lucha política donde se decide "quién recibe qué, cuándo, cómo". La “administración” de cadena de generación del valor público, desde este punto de vista, no es tanto la cuestión de los “contratos” que el Estado (a través de sus diversas instancias y agencias) pueda suscribir con la sociedad, sino, en todo caso, el lugar donde algunos de los resultados de tal lucha política puedan quedar plasmados en contratos que no lo tengan necesariamente como juez y parte.

6. Conclusiones

Ciertamente, en las últimas décadas, los contratos por resultados, los proyectos, los programas y otras formas horizontalizadas de gestión se tornaron cotidianas en las administraciones públicas de la región, tanto por las influencias de las nuevas corrientes en materia de reforma del Estado que preconizan prácticas orientadas a resultados, como por la fuerte intervención de la cooperación

internacional. Sin embargo, las agencias públicas aún están lejos de contar con formas organizativas horizontales completamente integradas a la gestión cotidiana y mecanismos de rendición de cuentas por resultados.

En este contexto, la gestión presupuestaria de estructuras organizativas no es una herramienta novedosa en cuanto a su materia prima (el presupuesto y las estructuras organizativas). Sin embargo, se instala en una zona frecuentemente vacía en el proceso de responsabilización: la relación entre las finalidades institucionales, la asignación de recursos y la delegación de la autoridad. En tal sentido, debe ser considerada un aporte orientado a llenar este vacío y facilitar las condiciones para la gestión por resultados integrada en un marco institucional, es decir, no basada en mecanismos de contractualización *ad hoc* aislados de las finalidades organizativas últimas, es decir, de la cadena de generación del valor público.

Notas

¹ Un interesante ejercicio de diagnóstico estratégico -cuya descripción excede el alcance de este trabajo- es elaborar, para las mismas instituciones, matrices producto-usuario reales y deseables y compararlas.

² La evaluación de resultados es, precisamente, el análisis de la relación producto-resultado, lo cual es el primer nivel del análisis de las estrategias, entendidas como la adecuación de los cursos de acción elegidos (determinados productos) con el fin de lograr determinados resultados.

³ Los conceptos de eficacia, efectividad (y, adicionalmente, el de “cumplimiento de planes”) permiten construir instrumentos útiles para evaluar la relación entre las instituciones y su contexto en los tres niveles de la matriz de producción externa; mientras que el de eficiencia permite evaluar una dimensión relevante de lo que aquí denominamos el nivel operativo interno, es decir, la relación entre todo lo anterior y el uso de los recursos (Hintze, 2001).

⁴ En el caso de las organizaciones del mercado, se espera que los beneficiarios mediatos sean los propietarios, y la rentabilidad, por definición, es la medida última de la efectividad.

⁵ Es posible identificar otro caso adicional intermedio que podemos llamar “compra de derechos de acceso” como, por ejemplo, las compras de seguros de salud (o sea de “derecho” a ser asistido en caso de enfermedad), o la membresía de un club (derecho a utilizar las instalaciones), etc. Todas estas transacciones ocurren sólo en el mercado y constituyen un caso particular e interesante de un carácter que podríamos llamar de “cliente-derechohabiente totalmente privado”. Si bien su análisis reviste particular interés para la caracterización de las relaciones entre las organizaciones y su contexto, a los efectos que nos interesan en este trabajo los consideraremos clientes.

⁶ Moore (1998: 301) señala que una clara definición de la misión ayuda a construir culturas organizacionales muy fuertes, porque contribuye a que las organizaciones no actúen con base en simples frases sino en jerarquías de finalidades y objetivos.

⁷ Resulta prudente recordar que el concepto de cliente llevado al interior de las organizaciones tiene el sentido de una metáfora de mercado y que la creación de clientes o “cuasi clientes” internos requiere establecer reglas de juego que reflejen de manera confiable las transacciones internas en términos análogos a los del mercado. Por ejemplo, un uso metafórico de este tipo es el que hace Barzelay (1998: 166) al considerar que “El principal argumento para identificar a las dependencias operativas como clientes ... de las dependencias de staff es que éstas ... deben ... resolver sus problemas”. Tal uso del término “cliente” sin duda puede ser útil para promover vínculos de trabajo que privilegien los resultados y la exigencia mutua, pero oculta el hecho fundamental de que los clientes verdaderos (los que se comportan en o como en el mercado) son los que pueden sancionar a sus proveedores dejando de “comprarles” sus productos.

⁸ En este sentido, la autoridad puede considerarse metafóricamente un recurso (en todo caso, no físico), si bien una definición operativa a estos efectos debería considerarla como la posibilidad de emplear legítimamente los recursos físicos.

⁹ Reservamos el término “resultado operativo” para los productos externos, internos u organizacionales (o aspectos parciales de éstos). En este sentido, la definición del resultado operativo es convencional y relativa a su finalidad. Por ejemplo, la elaboración de un análisis de sangre puede ser considerada un resultado operativo parcial dentro de un proceso de trabajo mayor, el de la atención de ese paciente; este último, a su vez, de otro resultado operativo mayor aun (la atención de todos los pacientes de ese servicio), y así sucesivamente.

¹⁰ Las orquestas siempre han sido ejemplos fascinantes del funcionamiento organizacional por la manera tan evidente en que el resultado operativo final (cada concierto) depende de la exacta asunción de corresponsabilidad por parte de todos y cada uno de los integrantes. Los sutiles juegos de la producción, la intervención y el control, cuando se ejercen con perfección, no son percibidos por el usuario, que sólo disfruta, pero cuando algo falla en la articulación, aunque sólo sea una nota discordante, la evidencia es abrumadora.

¹¹ Tal suele ser la fuente de poder de las unidades que liberan las partidas presupuestarias en los organismos públicos (las cuales no deciden sobre el qué se gasta pero pueden obstaculizar la ejecución del presupuesto), o las secretarías de los políticos que manejan sus agendas y adquieren poder de obstaculización sobre las audiencias (como bien sabe todo burócrata experimentado).

¹² Para colmo, hasta es razonable preguntarse si es conveniente definir las metas con gran detalle cuando no existe ninguna certeza de si podrá medirse su cumplimiento de manera pertinente. Por ejemplo, poner en términos de metas presupuestarias tangibles cuestiones tales como “tantos contactos con organismos públicos y o privados” para cuantificar la responsabilidad de mantener las relaciones institucionales, seguramente no reflejará nada relevante sobre los resultados a lograr con las mismas.

¹³ Algunas de las iniciativas más conocidas de trasladar esta filosofía y tipo de prácticas al sector público fueron conocidas como la corriente de reinención del Gobierno.

¹⁴ Simon (1987) señala esta distinción en términos de “propósitos” y “procesos”: “No hay ninguna diferencia esencial entre un “propósito” y un “proceso”, sino una distinción de nivel. Un proceso es una actividad cuyo propósito inmediato está en la parte inferior de la jerarquía de medios y finalidades, mientras que un “propósito” es una actividad cuyo valor orientativo o finalidad está en un nivel elevado en esa misma jerarquía”.

¹⁵ En mi opinión y por las razones antes expuestas, el planteo de que los procesos y los resultados operativos son conceptos antagónicos es bizantino. Vale la pena mencionarlo porque en él se asienta buena parte de las aseveraciones referidas a los males de “la orientación a procesos en lugar de a resultados, tan característica del obsoleto paradigma burocrático”. Estas afirmaciones no toman en cuenta que el trabajo es, por definición, un proceso y que el permanente avance de la tecnología apunta tanto al diseño y mejoramiento de los productos como de los procesos. Desde luego, nadie ignora que las críticas a la orientación a procesos deben ser leídas entre líneas como oposición al “ciego y rutinario apego a normas y procedimientos obsoletos e inadecuados, cuyo único fin es el cumplimiento de la norma por sí misma, sin tomar en cuenta ni el resultado ni el usuario”. Pero también es cierto que es más simple decir que no deben aplicarse procesos inadecuados, sino adecuados.

¹⁶ Esta etapa del proceso de responsabilización es de extraordinaria importancia, porque se refiere al nivel en el que se toman en cuenta el diseño detallado de los procesos de trabajo, las mejoras tecnológicas y la adecuación de las estructuras organizativas a tales situaciones. Es éste el nivel en el que se realizan las reingenierías organizativas y los rediseños organizativos, cuestiones que, si bien exceden ampliamente el alcance de este trabajo, no pueden dejar de mencionarse.

¹⁷ Es frecuente que el presupuesto ya incluya esta definición cuando se emplean las metodologías del presupuesto por programas, en la cual algunas unidades organizativas son designadas como “unidades responsables de programas -URPs” y “unidades ejecutoras de programas -UEPs”.

¹⁸ Este es, seguramente, uno de los puntos más débiles y, a la vez, más importantes del proceso de responsabilización (y las modalidades de contractualización lo ponen en evidencia). ¿Cómo establecer contenidos de acuerdos entre partes sin caer en la retórica vacía o en formalismos, sobre todo cuando se trata del bajo nivel, es decir, de procesos muy específicos? Quizás la respuesta más sencilla tiene que ver con la generación de valor: cuando se tiene claro que un resultado operativo es necesario es porque se percibe que genera valor y, por el contrario, que su no logro es un perjuicio. Siempre hay percepción -acertada o no- sobre el valor de cada cosa en la vida cotidiana y el trabajo no es la excepción de esta regla. Todos percibimos cuando no cumplir un plazo u omitir un detalle puede ser catastrófico o cuando es irrelevante.

¹⁹ Debe señalarse que, cuando los usuarios deben participar como parte de los procesos y no como receptores del valor, no debe considerarse que hay compromisos por su parte sino sólo obligaciones o acatamiento de condiciones. Tal sucede con los pacientes en el caso de la salud o los alumnos en la educación, que deben acatar reglas y aceptar condiciones por la naturaleza del proceso mismo. Es igualmente erróneo considerar a los contribuyentes usuarios de los organismos de recaudación o a los delincuentes, de la policía.

Bibliografía

- ABERBACH, Joel D. y ROCKMAN, Bert A. (1999) Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 15, (May.-Ago. 1999), Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1997) Informe sobre Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación. Banco Mundial, Washington.
- BARZELAY, Michael (1994) Metáforas en la gestión de servicios públicos. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 1, (Sep.-Dic. 1994), Madrid.
- _____ (1998) Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. Fondo de Cultura Económica, México.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998) La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. En: Revista Desarrollo Económico, No. 150, Vol. 38.
- BRUGUÉ, Amorós y otros (1994) La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica? En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 1, (Sep.-Dic. 1994), Madrid.
- CLAD. Consejo Científico (coord.) (2000) La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. CLAD; Editorial Universitaria de Buenos Aires; BID. Buenos Aires.
- FALCAO MARTINS, Humberto (1996) Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 1996.
- FLEURY, Sonia (1999) Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? En: Nueva Sociedad, No. 160.
- FLORKOWSKY, Gary y LIFTON, Donald (1998) Evaluación de los incentivos de productividad para el sector público: una revisión. En: El mejoramiento de la productividad en el sector público. CLAD, Caracas.
- GIL, José Ramón, y otros (2000) Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 17 (Jun. 2000).

- GORE, Albert (1995) Creating a Government that works better & costs less. Report of the National Performance Review. Washington.
- HINTZE, Jorge (2000) Control y evaluación de gestión y resultados. Documentos TOP. Buenos Aires.
- KETTL, Donald F. (1999) ¿Reinventar al gobierno? Evaluación de la revisión de desempeño nacional. En: Clásicos de la administración pública. Jay Shafritz y Albert Hyde. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1994) Más allá de la retórica de la reinención: Una reflexión sobre las reformas Clinton de la gestión pública. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 1, (Sep.-Dic. 1994), Madrid.
- MOE, Terry (1998) La teoría positiva de la burocracia pública. En: La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (comps.). Eudeba, Buenos Aires.
- MOORE, Mark H. (1998) Estrategias y creación de valor en el sector público. Paidós, Barcelona.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992) La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós, Barcelona.
- OSZLAK, Oscar (1994) Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. En: El rediseño del perfil del Estado. Bernardo Kliksberg (comp.). Fondo de Cultura Económica, México.
- PETERS, Thomas y WATERMAN, Robert H. (1982) En busca de la excelencia. Harper & Row, Nueva York.
- PRATS i CATALÁ, Joan (s/fecha) Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública. Biblioteca Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org>, Barcelona.
- PRZEWORSKI, Adam (1998) Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente. En: A reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Seminario Internacional del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado. BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo.
- RICHARDS, Sue (1994) El paradigma del cliente en la gestión pública. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 1, (Sep.-Dic. 1994), Madrid.
- SIMON, Herbert (1987) The proverbs of administration. En: Classics of public administration. Jay M. Safritz y Al. C. Hyde (comps.). Dorsey Press, Chicago (citado por Moore, Mark, op.cit.).

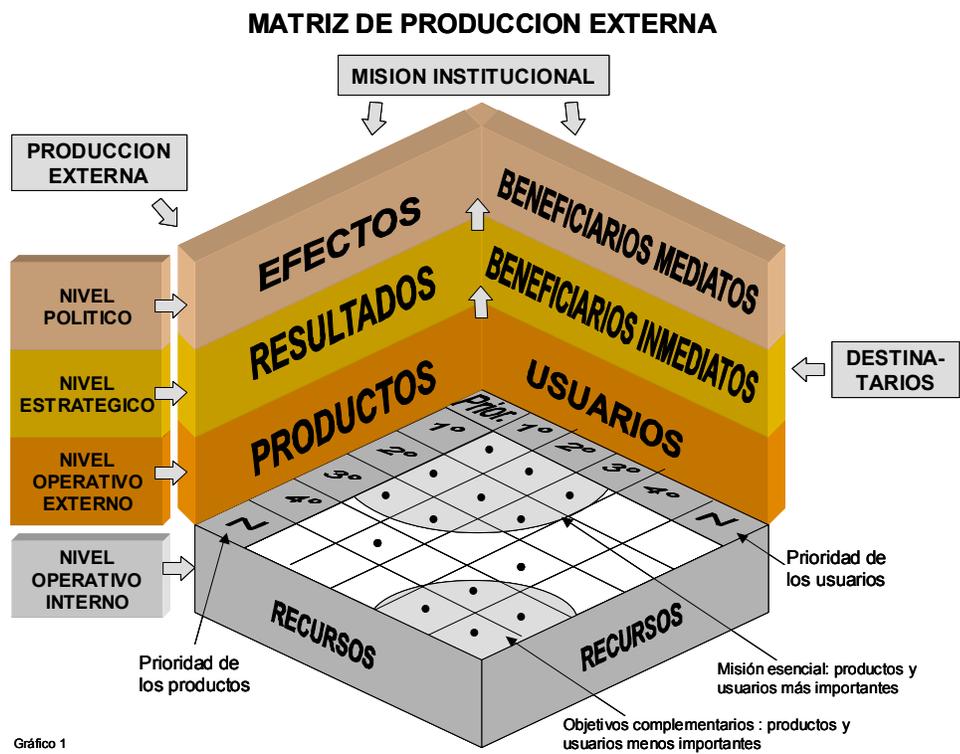


Gráfico 1

MATRIZ PROCESO / RESPONSABLE
(todos los procesos de producción)

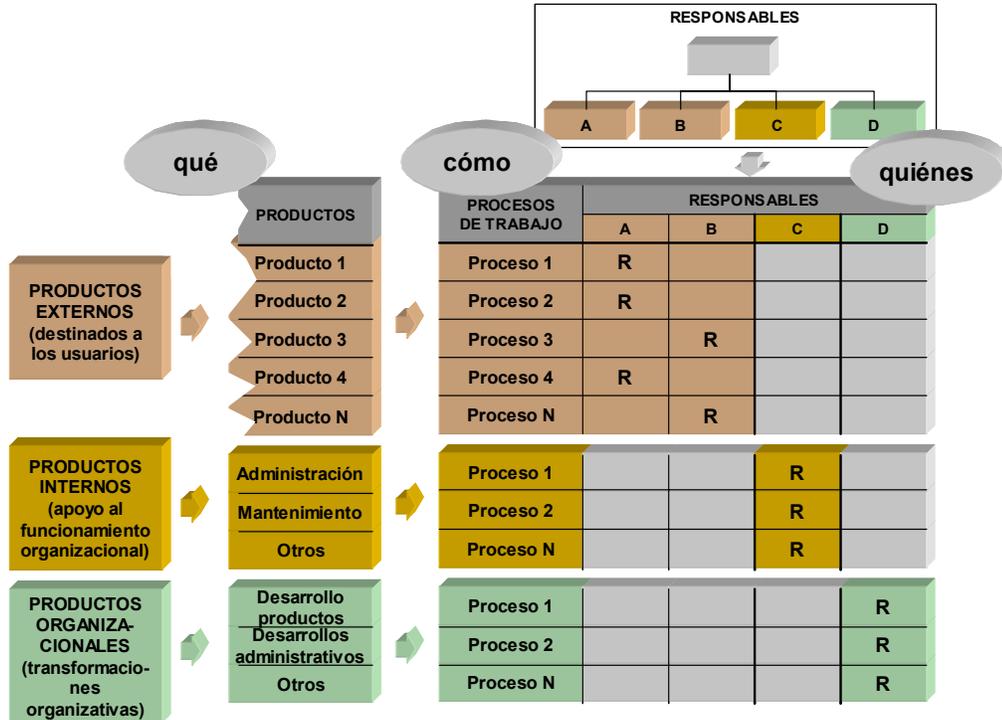


Gráfico 2

TRIANGULO DE LA RESPONSABILIZACION

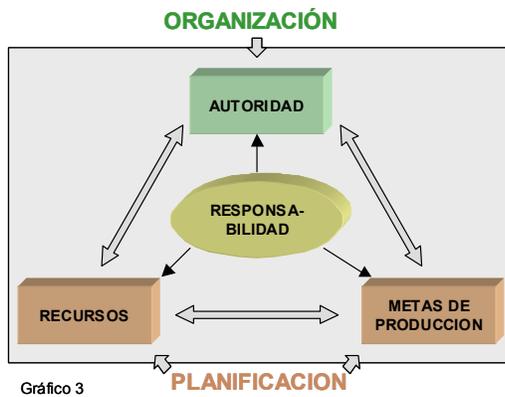


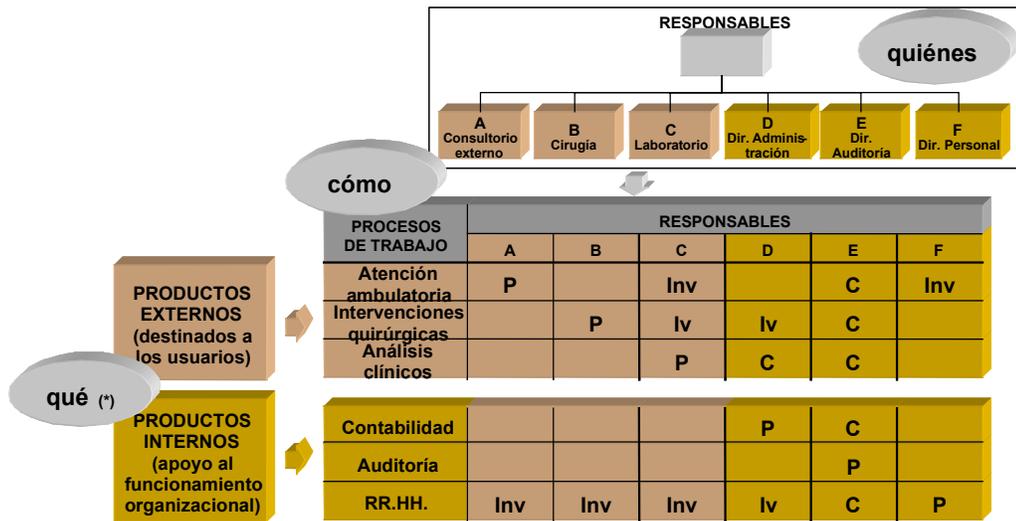
Gráfico 3

ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD

		PROCESO DE TRABAJO		
		ANTES	DURANTE	DESPUES
ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD	P PRODUC- CION		Autoridad para utilizar los recursos y responsabilidad por el logro de los resultados operativos	
	I INTERVEN- CION	Iv: Intervención vinculante Autoridad para intervenir previamente en las decisiones de otros Inv: Intervención no vinculante Obligación dar opinión previa sobre las decisiones de otros		
	C CONTROL			Obligación de controlar y evaluar lo realizado por otros y proporcionar alertas para el futuro

Gráfico 4

MATRIZ DE CORRESPONSABILIDAD
(ejemplo de un hospital)



(*) Por simplicidad, no se incluyen los productos organizacionales

Gráfico 5

EJEMPLO DE DUPLICACION DE RESPONSABILIDAD

PROCESOS DE TRABAJO	RESPONSABLES		
	UNIDAD FARMACIA	UNIDAD PERFUMERÍA	UNIDAD MANTENIMIENTO
COMPRAS	P	P	
VENTAS	P	P	
MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DEL LOCAL	I	I	P

-  Duplicación justificada
-  Duplicación perversa
-  Unificación de la responsabilidad

Gráfico 6

EJEMPLO DE VACIO DE RESPONSABILIDAD

PROCESOS DE TRABAJO	RESPONSABLES			
	RELAC. INSTITUC.	CARDIOLOGÍA	PEDIATRÍA	ADMINISTRACIÓN
PUBLICIDAD Y COMUNICACIONES	P	lv	lv	lv
ATENCIÓN CARDIOLÓGICA		P		
ATENCIÓN PEDIÁTRICA			P	
GESTIÓN ADMINISTRATIVA				P

← Dilución de la responsabilidad por exceso de intervenciones

Gráfico 7

RESPONSABILIZACION INCOMPLETA

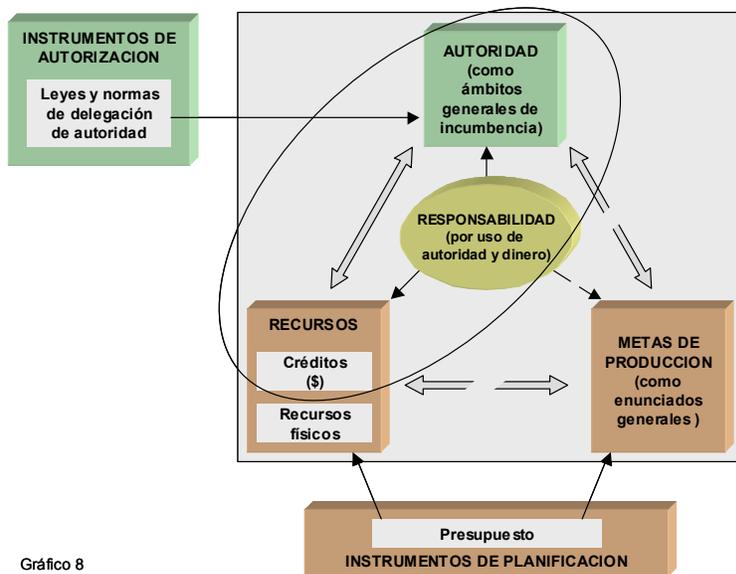


Gráfico 8

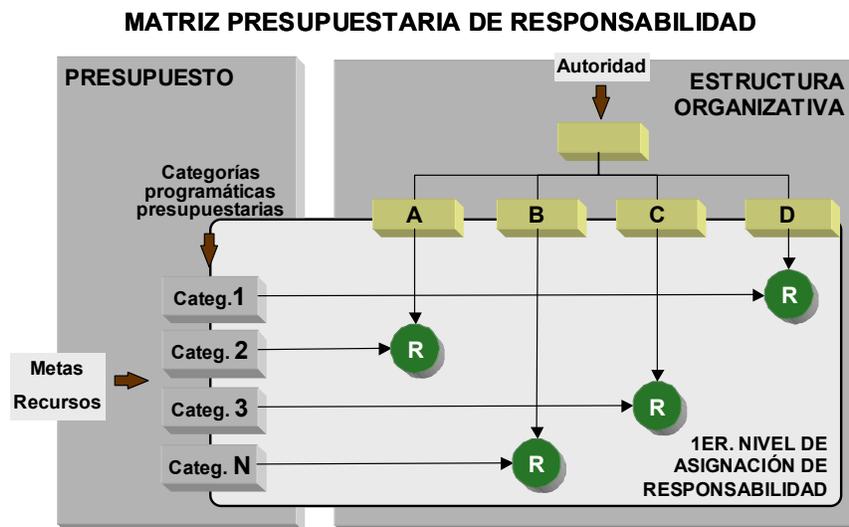


Gráfico 9

MATRIZ PRESUPUESTARIA DE CORRESPONSABILIDAD

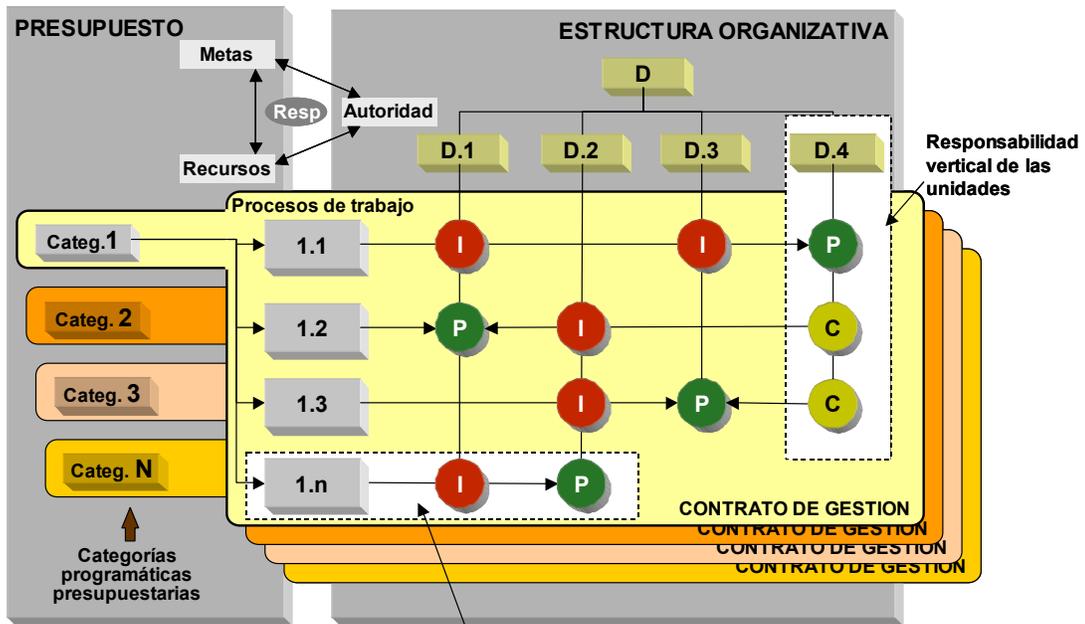


Gráfico 10

Corresponsabilidad horizontal por resultados operativos de procesos de trabajo

CONTRATOS DE GESTION CADENA DE GENERACION DE VALOR PUBLICO

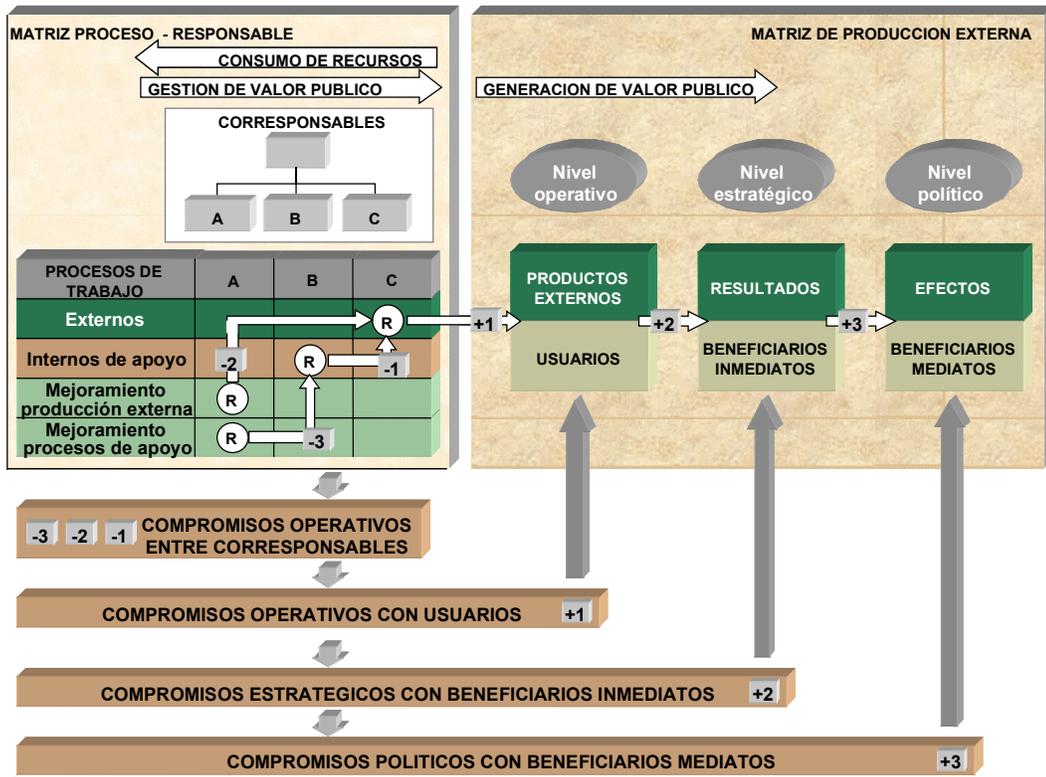


Gráfico 11

Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional

Carles Ramió Matas

Presentación

El objeto de este artículo es ofrecer un conjunto de reflexiones sobre algunos problemas derivados de la implantación de la denominada Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas de los países latinos. Esta corriente renovadora de la administración pública surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar “anglosajona”. Esta circunstancia no es casual y supone una base para argumentar una parte de los problemas y fracasos que ha tenido y puede tener la implantación de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Se adopta un objeto de estudio muy amplio (“países latinos”) para poder argumentar los problemas de forma general que permita agrupar tanto a los países de América Latina como a los países que conforman la Europa mediterránea. La mayoría de todos estos países tienen unos rasgos comunes, con independencia de su grado de formalización, de un modelo de administración y de una tradición administrativa, que se ha tendido a denominar “continental” y que es muy distinta a la de los países que siguen la tradición administrativa anglosajona.

El artículo hace un rápido repaso al contexto, causas y contenidos de la Nueva Gestión Pública, estructurando las diferentes estrategias que se agrupan en dos corrientes: una mayoritaria, las corrientes neoempresariales, y otra minoritaria, las corrientes neopúblicas. La visión neoempresarial se ha impuesto de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países latinos sin muchas resistencias, un ejemplo más de unos tiempos muy aficionados al “pensamiento único”. Ante esta situación, el objeto básico de este estudio es presentar y analizar los problemas de la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública en nuestros países.

Cinco son los problemas analizados: 1) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre la definición del papel y las características de los modelos de Estado y regímenes de bienestar; 2) los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa; 3) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de los países latinos; 4) las consecuencias negativas de algunas estrategias de la Nueva Gestión Pública sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas y los problemas de “capturas” y de potenciales pautas de corrupción; 5) la flexibilidad que aporta la Nueva Gestión Pública y que permite, a un nivel teórico, configurar un modelo de gestión postburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. Finalmente, el artículo expone un conjunto de propuestas tentativas que contribuyan a superar los problemas antes descritos y que faciliten la optimización de una buena parte de las estrategias neoempresariales de la Nueva Gestión Pública, sin derivar en situaciones no deseadas y disfuncionales para las administraciones públicas de nuestros países.

Los fundamentos teóricos que utiliza este estudio son muy variados debido a la amplitud del poliédrico objeto de análisis y al diseño de una variada línea argumental. Evidentemente se analiza una parte de la literatura de la Nueva Gestión Pública y, más en general, de gestión pública y de teoría de la organización. Otra aproximación mantiene relación con el Estado y su vinculación con los regímenes de bienestar utilizando la conceptualización, ya clásica, de Gösta Esping-Andersen (1993) y algunas formulaciones del Banco Mundial (1997). Otra fuente teórica importante es el neoinstitucionalismo para explicar fenómenos como el isomorfismo y el *decoupling*. Se utiliza el neoinstitucionalismo organizativo cultural que se vincula con las corrientes de cultura organizativa de la teoría de la organización. Finalmente, también se hace referencia a planteamientos de la teoría de la regulación para argumentar algunos problemas relacionados con la externalización de los servicios públicos, que es la base de la denominada Administración Relacional.

Es evidente que este estudio no tiene la fuerza ni el espacio suficiente para agotar todos los problemas y disfunciones derivadas de la implantación de las estrategias de modernización, vinculadas a la Nueva Gestión Pública, en los países latinos. Pero representa un esfuerzo por priorizar y ordenar las disfunciones más relevantes detectadas hasta el momento y para presentar unas primeras propuestas tentativas que contribuyan a iniciar un proceso de superación de los problemas descritos y analizados.

1. La implantación y el impacto de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas

Es habitual posicionar la administración pública contemporánea en varias encrucijadas, y una de éstas es reflexionar sobre sus problemas de legitimidad y credibilidad social. La administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en “propietarios” políticos y económicos de la Administración y le exigen resultados. En este sentido, la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Bazaga et al., 1998).

Durante las últimas cuatro décadas han sido numerosas las aportaciones teóricas y prácticas que han intentado modificar los parámetros organizativos y la gestión del sector público. La administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. En su momento, aunque ahora pueda resultar una paradoja, el modelo de organización burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, una modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Pero la administración pública tradicional, que se inspira en el modelo organizativo burocrático, ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy importantes que tienen como resultado más substantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual.

Después de numerosos intentos fallidos de modificación de los parámetros weberianos que han dominado, y que aún dominan, en nuestras administraciones públicas, han aparecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública.

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998).

Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El

peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Veamos seguidamente, a un nivel esquemático, las características, problemas y críticas de las corrientes neoempresariales y de las corrientes neopúblicas de la Nueva Gestión Pública. Las características más destacables de las corrientes neoempresariales son:

- Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la administración pública.
- Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

¿Cuáles son los problemas o críticas en relación con estas dos formas de interpretar la gestión pública (corrientes neoempresariales *versus* corrientes neopúblicas)? Las críticas y problemas asociados a las corrientes neoempresariales son:

- Existen problemas de cara a vincular el Estado Relacional con el Estado de Bienestar, en el sentido de que algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos.

- En relación con el modelo de Administración Relacional, hay que tener presente que una Administración que no “rema” puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.

- Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).

- Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.

- Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado (las empresas “excelentes” en realidad no lo son o bien dejan de serlo en poco tiempo) (Micklethwait, Wooldridge, 1998).

- Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos; de hecho, los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social y político*.

- Se impulsan organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público que, como consecuencia, atenúan las responsabilidades que tendrían en relación con los ciudadanos (disminución de las garantías) si formasen parte de la Administración clásica.

- La presión impositiva directa e indirecta sobre los ciudadanos para obtener recursos es estable (si es que no se incrementa) en su totalidad. Es decir, las obligaciones se mantienen o aumentan mientras que los derechos disminuyen.

- Se incrementan los requisitos y la complejidad de los baremos para la utilización de los servicios públicos, aunque provoquen exclusiones de numerosos colectivos de ciudadanos con el objetivo de obtener un indicador económico alto en reducción de costes.

- La fragmentación y la empresarialización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

Por otra parte, las críticas y problemas asociados a las corrientes neopúblicas son:

- Adoptar como ejes básicos de la gestión pública la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados se utiliza como excusa al no lograrse, por déficit técnicos, una gestión flexible, eficaz y eficiente.

- En el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no las de la ciudadanía.

Tabla 1
Modelos y corrientes de Gestión Pública y el rol de los ciudadanos

	Modelo Burocrático	Corrientes Neoempresariales	Corrientes Neopúblicas
Dimensión política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)
Dimensión económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión de servicios públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente
Rol de los ciudadanos	Pasivo	Activo en la recepción de servicios, pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

Fuente: Ramió, Mas, Santolaria (1999).

Hay que reconocer, como se ha mencionado anteriormente, que en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neoempresariales y, en cambio, las contribuciones neopúblicas representan una minoría. La asimetría se agudiza a un nivel de impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales. En este sentido, los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son “sólo” *valores* que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética públicos están en franca desventaja con los valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neoempresariales, sino que hay que implantar determinadas técnicas y *recetas* y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente estos nuevos valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio, con los valores y la ética públicos hay primero que interiorizarlos como valores y después “cargar” con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos. En efecto, la asimetría es desalentadora.

2. Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas

2.1. La definición del modelo de Estado: el cómo no puede responder el qué

Aclarando el título de este subapartado: el *cómo* hace referencia a la forma de gestionar, que es lo que intenta aportar y modificar la Nueva Gestión Pública; el *qué* hace referencia al modelo de Estado que se desea implantar para contribuir a generar bienestar en los ciudadanos de un determinado país. En este sentido, primero hay que definir el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado. Nuestra hipótesis es que en buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neoempresarial, que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el *cómo* (forma de gestionar) acaba definiendo el *qué* (modelo de Estado).

En este sentido hay que abandonar la idea de que la Nueva Gestión Pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión, sino que hay que tener en cuenta que también lleva incorporados valores ideológicos y administrativos. Además, todos estos instrumentos han nacido en países anglosajones que, con anterioridad, sí hicieron el esfuerzo de definir previamente su modelo de Estado. Es innegable que buena parte de los instrumentos de la Nueva Gestión Pública que provienen de EE.UU., Reino Unido y Nueva Zelanda están vinculados a un modelo de Estado que se puede

definir como neoliberal. En una esfera algo más progresista, algunos instrumentos de la Nueva Gestión Pública pueden asociarse a las formulaciones británicas de la “tercera vía” de Blair (1998) y Giddens (1999) en lo que de forma más correcta se puede denominar como sociedad del bienestar. En efecto, las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública alteran las relaciones entre el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia, modelando un determinado modelo de Estado. De la misma forma, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública priorizan más la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios como puede ser el de la equidad.

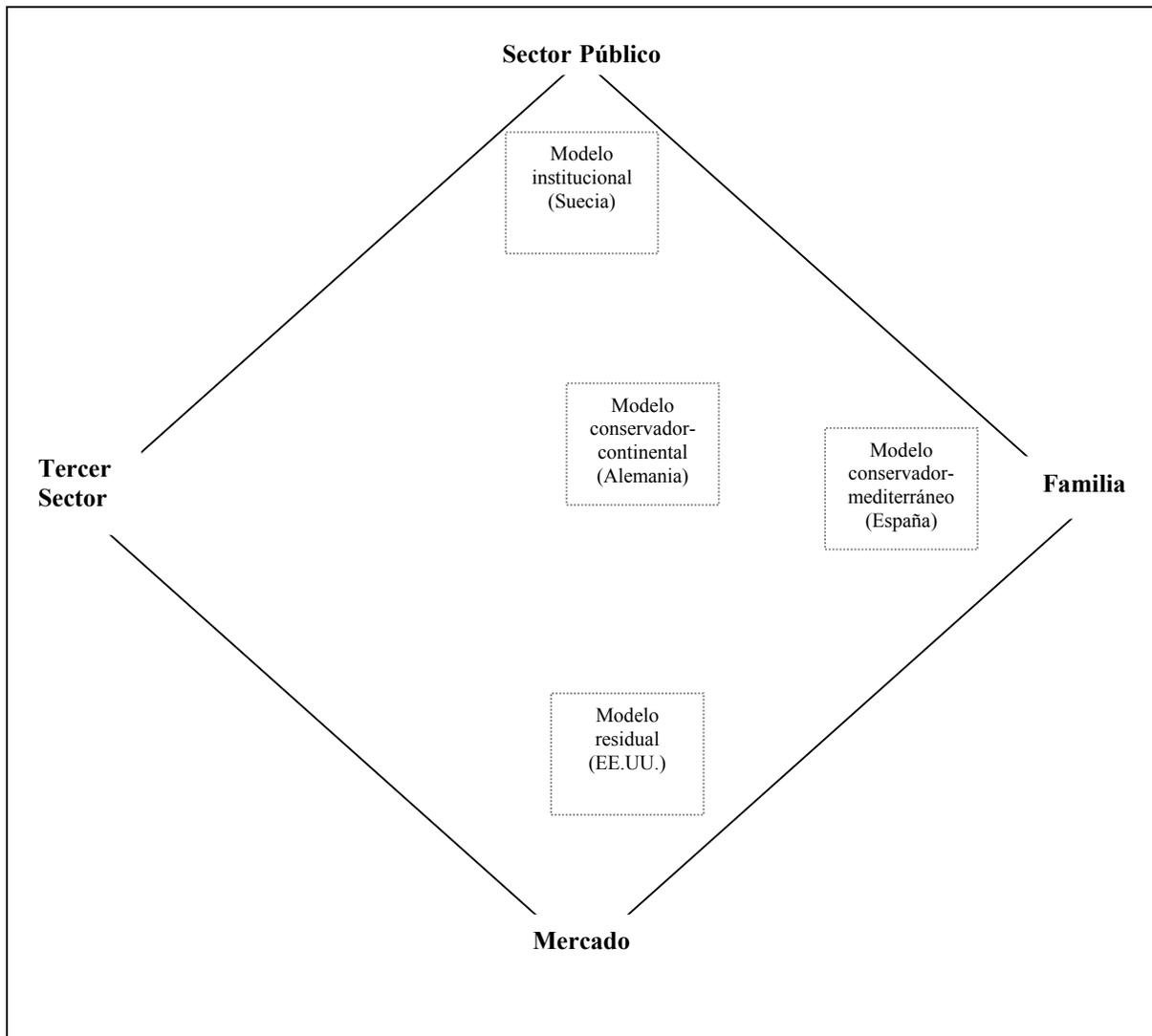
En algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Italia) no se ha producido un debate político y social con relación a cuál es el modelo de Estado que se desea implantar de cara al futuro, para definir lo que ambiguamente se ha denominado Estado del postbienestar. En América Latina tampoco se ha producido, en la mayoría de las ocasiones, este debate debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han inhibido la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro de carácter neoliberal. Pero si América Latina no sólo observara como modelo de Estado el de los países anglosajones y ampliara sus referencias a Europa, podría apreciar que hay en el debate actual distintas opciones de modelos de Estado que van asociados a diferentes concepciones de la gestión pública. Veamos, a modo de ejemplo, los modelos de Estado en cuanto a producción de bienestar que presenta Gösta Esping-Andersen (1993).

La estructura de producción de bienestar en las sociedades desarrolladas occidentales tiene cuatro ejes fundamentales y, en función de su enlace, podemos tratar de distinguir tipos ideales de lo que se ha venido llamando regímenes (o Estados) de bienestar, que están asociados a diferentes modelos de sector público. Por un lado, está la provisión pública de bienestar; por otro, la producción de bienestar por las familias; y, en tercer lugar, la provisión y producción de bienestar que corresponde al mercado. Además habría que añadir la producción de bienestar; derivada del tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.) que en los últimos años ha experimentado un notable crecimiento. Sector público, familia, mercado y tercer sector representan los cuatro vértices de un “rombo” (ver figura1) que configura el escenario de la provisión de servicios y del bienestar de un país, y que genera un determinado modelo de Estado. Valores clave de nuestras sociedades como la igualdad, la equidad, la dependencia o la solidaridad se encontrarán potenciados de forma diferente en función de cuál/es de estas cuatro dimensiones represente/n la/s fuente/s principal/es de producción de bienestar para la ciudadanía. Concretamente, para ver las implicaciones de cada modelo de esta tipología son muy útiles los conceptos de “desmercantilización”, “desfamiliarización” y solidaridad (Esping- Andersen, 1993).

El concepto de mercantilización, en su fórmula pura, asume que las garantías sociales públicas, aunque sean mínimas, no sólo no erradican la pobreza y el desempleo sino que los fomentan. Es decir, se entiende que el mercado asigna eficiente y equitativamente los recursos y que la protección social es fuente de abusos, corrupción social y ociosidad. Esta formulación originaria, que decayó en la época keynesiana que contribuyó a configurar el denominado Estado de bienestar, hoy encuentra nuevos e importantes ecos en el neoliberalismo. La idea es que el mercado es emancipador de los individuos cuando se le permite funcionar libremente y sin distorsiones: todo el mundo trabajará y se autoproveerá de bienestar. Los riesgos que existen sólo serán destructivos si el individuo no es suficientemente previsor y trabajador. Como se observará, esta línea de pensamiento contiene algunos puntos débiles muy importantes que han sido ampliamente desarrollados en la literatura económica y social. Si se considera que el mercado es un instrumento insuficiente para asegurar el bienestar de las personas es cuando se introduce el concepto de “desmercantilización”, consistente en crear redes públicas de carácter regulativo, distributivo y redistributivo que reduzcan las asimetrías económicas y sociales. En todo caso, será esencial ver en cada situación qué grado de “desmercantilización” existe en cada modelo, es decir hasta qué punto un régimen provee de alternativas reales al mercado para asegurar el bienestar de los individuos.

Por otra parte, la familia se ha configurado históricamente como un magnífico sistema para asegurar el bienestar de las personas, pero la crítica feminista ha tendido a considerar la necesidad de una “desfamiliarización” ya que las familias también generan en su seno importantes asimetrías. Si pensamos en las mujeres con trabajos no remunerados en el seno de la familia y que no forman parte del mercado laboral (situación de buena parte de las mujeres en los países de América Latina y de una parte importante en los países europeos mediterráneos), es evidente que el concepto de desmercantilización es insuficiente para hablar de régimen emancipador. No se puede intentar desmercantilizar un fenómeno que previamente no está mercantilizado y, por tanto, hay que buscar otro mecanismo de emancipación que sea útil en estos casos.

Figura 1
“Rombo” de la provisión de servicios y de bienestar



Fuente: Elaboración propia a partir de Esping-Andersen (1993).

Los intercambios en la familia funcionan por lo general sobre la base de nexos de reciprocidad (no hay pagos); en el mercado se intercambian recursos y en el Estado los intercambios se basan en la redistribución. Esta redistribución que potencia el Estado debe entenderse como un cambio en la asignación original de riesgos sociales entre los ciudadanos. Es decir, el Estado colectiviza los riesgos y

los redistribuye. Utilizar los conceptos de “desmercantilización” y de “desfamiliarización” es útil para analizar los diferentes modelos de Estado de bienestar y de sector público, ya que cada fuente de producción de bienestar soporta responsabilidades diferentes a la hora de proteger a los individuos (ver tabla 2).

El primer modelo de régimen de bienestar, siguiendo a Gösta Esping-Andersen (1993), es el denominado *institucional*, que se encuentra en los países escandinavos. En estos países la dependencia de la familia es mínima porque la unidad básica es el individuo y, de esta forma, se evita que la familia sea la referencia para otorgar derechos o deberes sociales a los miembros. Se trata, pues, de un Estado de bienestar muy desfamiliarizado y basado en la ciudadanía, y en el que la provisión estatal tiene una amplitud de carácter universal. El sector público de este modelo es enorme y provee todo tipo de servicios, y redistribuye las rentas, lo que implica una desmercantilización muy acentuada. Ésta es tan elevada que los derechos de los individuos son bastante independientes del mercado (de su posición en la escala productiva). Este Estado de bienestar se denomina socialdemócrata, y en un plano más operativo se puede destacar como característica básica que la financiación corre a cargo de los fondos del Estado cubiertos con impuestos generales con una tendencia muy progresiva, que son administrados fundamentalmente por los gobiernos centrales y locales. Ciertamente, la presión fiscal es elevada pero la cuantía y la profundidad de la prestación directa de servicios públicos (no únicamente transferencias) es muy alta. Esto se debe a que, además de la financiación y la gestión, también la provisión de servicios es pública. Cabe señalar, también, que la provisión pública de servicios, sobre todo los sociales, es una fuente de creación de ocupación muy importante en estos Estados.

El modelo de Estado institucional vincula la provisión pública de los servicios con la equidad (es decir, descarta la provisión privada de servicios públicos por generar asimetrías sociales), vinculación que hace inviable la aplicación de buena parte de las estrategias e instrumentos de la Nueva Gestión Pública.

El segundo gran modelo de régimen de bienestar es el llamado *residual*, que sigue, sobre todo, los Estados Unidos, pero también otros países de tradición anglosajona (como el Reino Unido a partir de las reformas conservadoras durante las dos décadas pasadas). En este caso, la dependencia de la familia no tiene por qué ser elevada ya que este modelo pretende evitar prejuzgar los modos de vida “privados” elegidos por los individuos (en la línea del liberalismo político más ortodoxo). Sin embargo, en la práctica, esta tesis no es tan neutral como se pretende puesto que la no intervención es una decisión política, pero sobre todo, es una elección que perpetúa un *status quo* en que la familia (y, en especial, las mujeres) soporta con frecuencia cargas importantes en la provisión de bienestar. Es decir, en este modelo liberal de base individualista no se parte, en teoría, de un concepto elaborado de familia; pero esto acarrea que no se implemente política alguna de emancipación (desfamiliarización) relevante. En estos Estados es el mercado el que está en la base de la estructura de producción de bienestar y el Estado tiene sólo un papel asistencial menor. La consecuencia de esta articulación es que el parámetro de solidaridad está muy limitado ya que la asistencia pública está focalizada en grupos concretos que han fracasado en el objetivo de asegurarse su propio bienestar, y esto le da un tinte de provisión de caridad que estigmatiza a los beneficiarios y genera dualismo social (se habla cada vez más de *insiders* y *outsiders* para referirse, respectivamente, a los individuos para quienes el mercado es una respuesta y para quienes es insuficiente). No existe, por lo tanto, una verdadera estructura estatal de redistribución de riesgos porque se tiene una concepción del individuo que hace que esto se perciba como innecesario ya que es responsabilidad de cada ciudadano procurarse su propio bienestar. Es evidente que, en este modelo, la desmercantilización es prácticamente inexistente.

El modelo de Estado residual encaja a la perfección con la filosofía, las estrategias y las herramientas de la Nueva Gestión Pública; ésta se inspira en los principios conceptuales de este modelo de Estado, y sus estrategias vinculadas al mercado y a la eficacia y eficiencia son elementos esenciales del mismo.

Tabla 2
Modelos de Estado de bienestar

	<i>Sector público más implicado en la economía (EB institucional)</i>	<i>Sector público menos implicado en la economía (EB residual)</i>	<i>Sector público implicado en la economía (EB conservador)</i>	
			<i>continental</i>	<i>mediterráneo</i>
<i>“Desmercantilización”</i>	Alta	Baja	Media	Media
<i>“Desfamiliarización”</i>	Alta	Mediana	Baja	Muy baja
<i>Solidaridad</i>	Alta	Muy baja	Media	Media
<i>Unidad básica</i>	Ciudadano	Individuo	Familia	Familia
<i>Ejemplos</i>	Suecia, Finlandia	EE.UU., Reino Unido	Austria, Alemania	España, Portugal

Fuente: Ballart, Ramió (2000).

El tercer modelo de régimen de bienestar es el *continental europeo* (también denominado conservador). En términos generales se define por ser eminentemente familiarista ya que se fundamenta en hombres con carreras profesionales ininterrumpidas que suelen necesitar una familia que se responsabilice de los menores, los ancianos y los enfermos. Como la unidad básica es un hombre con una carrera profesional regular, entre los 18 y los 65 años de edad, éste es un estándar que resulta difícil de alcanzar para una parte importante de las mujeres de los países que siguen este modelo. En lo relativo a la “desmercantilización”, este sistema es algo ambiguo. Al existir seguros públicos o sociales puede entenderse que no se confía en el buen funcionamiento de la cobertura a través de seguros privados del mercado, pero la dependencia del trabajo (que ofrece el mercado) es muy alta. El rol del Estado como fuente de producción de bienestar radica en la provisión de seguros públicos (sanidad, pensiones, desempleo y, en menor medida, educación y servicios sociales). Este modelo, de corte cristiano-demócrata depende de las contribuciones de empresarios y trabajadores que condicionan más o menos directamente las prestaciones posteriores. Por tanto, no se basa en impuestos generales para su financiación, sino en impuestos a un sistema diferenciado de seguridad social. Estos fondos generalmente son controlados por un mecanismo institucional tripartito (Gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales). La provisión de servicios en este modelo puede ser tanto pública como privada porque existen diversos engranajes y es muy frecuente el sistema de copago (cierta contraprestación monetaria por la percepción del servicio público). Se trata de un mecanismo que no es igualitario en su estado puro pero que pretende favorecer la equidad. El tipo de solidaridad es corporativo, es decir organizado por grupos de ocupación que constituyen un universo de riesgos particulares. El nivel de corporativismo (grado de uniformidad de los regímenes) es variable entre los diversos Estados y a menudo tiene bases históricas y tradicionales. Por ejemplo en Italia, donde existe una gran segmentación, hay aproximadamente 130 fondos públicos de pensiones diferentes basados en la ocupación, y en Francia se estima que pueden alcanzar los 300.

El modelo de Estado continental europeo o conservador tiene capacidad para absorber una parte de las estrategias de la Nueva Gestión Pública, pero tiene dificultades en su implementación debido a las complejidades corporativas asociadas a este modelo de Estado.

Finalmente, hay que destacar que dentro del modelo conservador o continental, los países del sur de Europa del área del Mediterráneo (entre ellos España) han configurado un submodelo que posee algunas peculiaridades. En estos países también ha habido una extensión de las pensiones y de la sanidad a toda la población, y los impuestos o contribuciones se basan en los rendimientos del trabajo. La administración de estos recursos corresponde al Gobierno central y la provisión de servicios era llevada a cabo, hasta hace pocos años, por instituciones públicas. Otra característica es que hay un nivel de gasto social relativamente bajo en comparación con las medias europeas, ya que existen administraciones públicas bastante rígidas. Esto se debe a que, al contrario de lo que ocurre con el

modelo institucional, aquí están mucho más desarrolladas las transferencias económicas que los servicios públicos. De todos modos, la principal característica de este submodelo *euromediterráneo* reside en el “familiarismo”, que es mucho más elevado que en el resto de Estados continentales debido a la tradición y arraigo de la religión católica. Así, las unidades familiares son las que generalmente se utilizan como base para el cálculo de derechos, en lugar de ser el individuo como en Escandinavia. El Estado, en este modelo, viene a ser subsidiario de la institución familiar. Estos países, por ejemplo, han soportado en los últimos años elevadísimos niveles de desempleo sin que las instituciones públicas hayan podido asegurar subsidios para todos los parados. En estas situaciones de crisis, las familias han actuado como pequeñas unidades de redistribución de los recursos y, por este motivo, no ha existido conflicto social. Por esta razón, en la tipología a menudo se justifica el establecimiento de esta cuarta categoría de Estados que se fundamenta en la promoción de valores tradicionales familiares.

Se ha podido apreciar, con la ayuda de estos modelos del Estado de bienestar, la existencia de diferentes tipos de sector público. En el régimen de bienestar institucional, el sector público es el eje del sistema, presta todo tipo de servicios mediante instituciones públicas e interviene directa e indirectamente sobre la economía de mercado. Los países que siguen este modelo tienen elevadísimos porcentajes de gasto público en relación con el PIB y poseen un volumen muy importante de empleados públicos. En el régimen de bienestar residual, el sector público tiene un protagonismo mucho menor, interviene lo menos posible y presta pocos servicios públicos. Los países que siguen este modelo tienen bajos porcentajes de gasto público en relación con el PIB y poseen un volumen reducido de empleados públicos. En el régimen de bienestar conservador o continental, el sector público adopta una posición intermedia, con un elevado protagonismo en algunos servicios y con escaso en otros. Es un sistema donde el peso no reside ni en el Estado ni en el mercado ni en la familia, sino en un punto intermedio (salvo en los países europeos mediterráneos donde la familia tiene un gran peso). Los países que siguen este modelo tienen un gasto público de nivel medio-bajo o medio-alto, según los casos, y unos volúmenes variables de empleados públicos.

Finalmente, se constata que en la actualidad los tres regímenes de bienestar están en una situación de cambio que complica el rol que debe jugar en cada uno de ellos el sector público. El modelo institucional de los países escandinavos, que es el más estático de todos los modelos, va abriendo espacios hacia el mercado acercándose al modelo continental o conservador. El modelo residual busca suavizar su dureza acercándose al submodelo europeo-mediterráneo. En este sentido, la conocida “tercera vía” de Blair, diseñada por Giddens (1999), “descubre” las virtudes del submodelo europeo-mediterráneo de base familiar. Finalmente, este submodelo conservador-mediterráneo va abandonando paulatinamente, por razones de modernidad social, su dependencia de la familia y tiende a adoptar algunos elementos del modelo residual. A todos estos cambios hay que añadir el vigor con el que ha surgido el denominado tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.), que aparece como un complemento a los servicios públicos pero que con el tiempo tiende a funcionar bajo parámetros similares a los que operan en el mercado. En definitiva, todo está cambiando y es muy difícil precisar los destinos finales de estas transformaciones y, por lo tanto, no es posible definir con claridad el papel que tendrá que jugar en un futuro el sector público en cada escenario.

De todos modos, la mayoría de los países (en especial los de América Latina y los países de la Europa mediterránea) no poseen modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien poseen modelos mixtos o híbridos que están en proceso de transición y que tienen unos componentes tan tiernos que la aplicación de las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, además de ser absorbidas sin resistencias, suponen la adopción de parámetros propios del modelo de Estado residual o del neomodelo de Estado híbrido aparentemente progresista vinculado al actual gobierno laborista británico. Esta es la situación presentada al principio del subapartado: los instrumentos de la Nueva Gestión Pública (*el cómo*) tienen capacidad para contribuir de forma decisiva a definir un nuevo modelo de Estado (*el qué*).

2.2. El isomorfismo institucional: los problemas de imitar modelos institucionales de otras tradiciones administrativas

Ya se ha hecho referencia que las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de administración pública. La hipótesis de este apartado es que la Nueva Gestión Pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de estos países y que cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países latinos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido “importar” estas estrategias modernizadoras.

En este subapartado se analizarán secuencialmente tres dimensiones: una primera, que intenta responder por qué los países latinos han decidido implantar instrumentos vinculados a instituciones que les son extrañas; una segunda dimensión, que demuestra las dificultades y los fracasos asociados a la implantación de estrategias que forman parte de modelos administrativos ajenos; y, finalmente, una tercera dimensión, que intenta explicar las causas concretas que hacen que la Nueva Gestión Pública pueda ser exitosa en los países anglosajones y un fracaso en los países latinos. Para estas tres argumentaciones se utilizará el bagaje conceptual que ofrece el enfoque teórico del neoinstitucionalismo.

Desde el neoinstitucionalismo se define el concepto de institución asociándolo genéricamente a la idea de “reglas del juego” que conforman la interacción entre los distintos agentes implicados en un determinado entorno sociopolítico. Una institución está conformada por normas, procesos y valores que configuran una determinada “manera de hacer” y genera una suerte de “lógica de lo apropiado” (March, Olsen, 1997), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayuda a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su papel. En este sentido, la institución impacta sobre los agentes a través de tres mecanismos (Sanz Menéndez, 1997): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado, y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera, la institución no establece sólo un marco de referencia para los actores, sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno (Salvador, 2001).

El análisis de los procesos de cambio del entramado institucional que implican las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública, considerando el predominio de los referentes externos en las administraciones públicas latinas, puede asociarse a procesos de isomorfismo institucional. Estos procesos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos de isomorfismo institucional (DiMaggio, Powell, 1991)¹:

- Isomorfismo coercitivo: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas “soluciones” institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina.

- Isomorfismo mimético: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los

objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso. Este sería el caso de algunos países de la Europa mediterránea, entre los que destaca España.

Pero, ¿por qué los países latinos tienden a copiar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones? La respuesta es compleja: en los países de América Latina se produce una sinergia entre el isomorfismo coercitivo, de la mano de diversos organismos económicos internacionales, y el isomorfismo mimético. En los países de la Europa mediterránea predomina de forma clara el isomorfismo mimético. La copia o mimetismo por parte de los países latinos de las estrategias modernizadoras de los países anglosajones se produce debido a que, en aquellos países, una parte significativa de sus elites políticas y administrativas se han formado académicamente en EE.UU. y en Gran Bretaña. Estas elites optan por un modelo intelectualmente próximo pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas de sus propios países. Otros argumentos que explican el fenómeno del isomorfismo mimético son la comodidad y el temor. Comodidad en el sentido que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. Temor en el sentido que es más fácil impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autóctonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas.

Pero el problema reside en que instrumentos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en nuestro modelo continental de Administración, ya que los contextos institucionales y sociales son distintos. Además, cuando replicamos los modelos anglosajones en los países latinos no somos capaces de incorporar los “matices ocultos” que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países de origen. En este sentido, a partir de los canales que propician el isomorfismo institucional, el siguiente elemento a considerar es el proceso de institucionalización de las pautas de comportamiento importadas. Los procesos de institucionalización se refieren a las dinámicas a través de las cuales una determinada estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción del isomorfismo institucional. Esta aceptación recíproca por parte de un conjunto de actores de una pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido, se recupera esta pauta de actuación en respuesta a una misma situación, 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, Zucker, 1996). En este proceso de institucionalización, sin embargo, suelen aparecer situaciones de *decoupling*, entendidas como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. Diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer, Rowan, 1991; Meyer, Scott, 1992; Tolbert, Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus requisitos mínimos de eficacia y eficiencia 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 implicados.

El resultado final suele traducirse en una apariencia institucional que se refleja en determinadas estructuras orgánicas y en procesos formales, con denominaciones similares a las de las organizaciones que se han tomado como referentes, y que contrastan con unas dinámicas muy distintas de funcionamiento que se adecuan a los valores y pautas de actuación propias del contexto administrativo en el que se implantan. El *decoupling* genera así una suerte de organización informal, una determinada interpretación de las instituciones, que se corresponde con los valores, pautas de conducta y procesos de trabajo habituales en el contexto organizativo en el que se aplican. Más que valorar el *decoupling*

como una supuesta “perversión” del espíritu de la nueva institución, un planteamiento práctico y proactivo debe valorar el *decoupling* como una dinámica natural que facilita que la institución se acople en el contexto organizativo (Salvador, 2001). Ello no es óbice, sin embargo, para comprobar si realmente estas variaciones desvirtúan los supuestos beneficios asociados a la adopción de la nueva institución (en nuestro caso, las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública) en el sentido que el *decoupling* puede suponer “un cambio que no cambia el funcionamiento real de la organización”. Este fenómeno también edifica un modelo mixto entre el nuevo diseño institucional y el antiguo, situación que genera complejidades y, en ocasiones, caos organizativo.

El fenómeno del *decoupling* y la incapacidad de copiar los “aspectos ocultos y más finos” de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública son dos razones que pueden explicar el fracaso de la implantación de los parámetros de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Además, estos países poseen unos modelos institucionales que hace difícilmente implementable buena parte de las estrategias de innovación de la gestión pública. De nuevo aparecen las diferencias, desde otra perspectiva que la analizada en el apartado anterior, entre los modelos de Estado anglosajones y los modelos de Estado latinos. El modelo de Estado de los países anglosajones representa una combinación de “Estado soberano” y “Estado supermercado”² (March, Olsen, 1997; Villoria, Iglesias, 2000) (ver tabla 3), cuyos componentes facilitan cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático que implica que pueden absorber con facilidad las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública. En cambio, los países latinos siguen más las pautas del denominado Estado corporativo (especialmente en los países de América Latina), combinado con algunos elementos de Estado institucional³ (March, Olsen, 1997) en el caso de los países latinos mediterráneos más desarrollados, que implica que tienen grandes dificultades para absorber las transformaciones propuestas por la Nueva Gestión Pública.

En definitiva, los elementos que bloquean, en los países latinos, una parte de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública y que, en todo caso, sólo son permeables a cambios de carácter incrementalista, y que facilitan el *decoupling* y los modelos institucionales mixtos, son (Barzelay, 2000; Villoria, Iglesias, 2000):

- Ningún actor posee peso suficiente para romper el equilibrio que mantiene el sistema administrativo tradicional.
- No existe ninguna institución que tenga en régimen de monopolio la renovación de la gestión pública.
- Los programas de renovación de la gestión pública no forman parte de la agenda por la apatía y el desinterés de la ciudadanía.
- Los gobiernos están ocupados en políticas públicas con un fuerte peso político y de interés general que no dejan tiempo para plantearse los problemas y disfunciones vinculados a la gestión.
- Los empleados públicos dedicados a definir la política de la gestión tienen mucha autonomía al no ser el centro de atención política.

Tabla 3
Modelos de Estado y cambio institucional

	<i>Países anglosajones</i>		<i>Países latinos</i>	
	Estado Soberano	Estado Supermercado	Estado de Negociación Corporativa	Estado Institucional
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Quien gana las elecciones tiene autoridad, legitimidad y poder para promover el cambio institucional. - La burocracia es un instrumento neutral al servicio del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los ciudadanos son clientes. - El Estado es un proveedor más de bienes y servicios. - El factor clave es la eficiencia, la flexibilidad y el ahorro. - El sector privado es el modelo a imitar. - Los empleados públicos deben transformar su cultura hacia una cultura empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las bases del Estado son la negociación y el compromiso. - Preocupan los problemas técnicos de la gestión de servicios sociales. - Hay partidos fuertes ideologizados. - Los empleados públicos tienen mucha fuerza en la determinación de las políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - El poder político debe someterse a los valores y creencias compartidos por la población, que están por encima de la democracia numérica. - Los empleados públicos sirven los intereses generales más que al gobierno y controlan a la clase política.
Dinámica de Cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los cambios radicales son posibles pues la adaptabilidad y la supervivencia son valores destacados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio incremental. Opciones “blandas”. - El nivel político no puede cambiar libremente el modelo de gestión. Éste debe ser negociado con los distintos colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio evolutivo. - Las reorganizaciones suelen formalizar desarrollos ya ocurridos.

Fuente: Elaboración propia a partir de March, Olsen (1997).

2.3. El impacto sobre la cultura organizativa: las implicaciones de una cultura empresarial en el sector público

La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización pero es difícil de precisar. La cultura organizativa puede ser definida como el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas (Deal, Kennedy, 1999). La cultura tiene que ver con las suposiciones y creencias que comparten los miembros de una organización y que, a menudo, son la clave explicativa de comportamientos o situaciones que pueden parecer en ocasiones previsibles y, en otras ocasiones, sorprendentes. Es decir, se puede entender por cultura organizativa los comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc. La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. A un nivel general, una cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, valores e ideología.

La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes de cara a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma muy directa en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones. Las funciones de la cultura organizativa son (Ramió, 1999):

- Define límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra. Las personas internas y externas identifican con claridad que están en el interior de una determinada organización con unas especificidades ambientales distintas a las de su entorno.

- Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización. Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con los mismos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento con una cierta autonomía respecto a los valores sociales de carácter general. Se podría decir que una cultura organizativa fuerte genera un sentimiento similar al de *nacionalidad* entre sus miembros.

- Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos; es decir, genera compromisos amplios que permiten superar parcialmente los intereses egoístas de cada individuo y grupo. En este sentido, una cultura organizativa fuerte permite superar la fragmentación de objetivos, intereses y estrategias.

- La cultura organizativa puede ser un sibilino sistema de control sobre los miembros de una organización, en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a unos valores y tradiciones.

Se ha podido demostrar que la administración pública no posee una única cultura organizativa, sino que, al tratarse de un enorme conjunto de organizaciones que desarrollan competencias muy diversas, la administración pública agrupa varias culturas organizativas. Es, en conclusión, una macroorganización donde coexisten diversas culturas. La administración pública, como organización multicultural (Ramió, 1999), no ha sido todavía analizada aunque sugiere algunos temas a tratar. Una de las cuestiones más interesantes a analizar podría ser cómo la multiculturalidad de la administración pública puede generar diversos conflictos por la inevitable confrontación entre varias pautas culturales.

¿Qué sucede cuando, de la mano de la Nueva Gestión Pública, se impulsa en nuestras administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoempresarial? La situación más habitual que suele encontrarse en los países latinos, cuando se impulsa en una administración pública una cultura organizativa de carácter neoempresarial, es que en esta Administración se encontraba previamente una cultura organizativa muy poco asentada y cohesionada, salvo en el caso de colectivos muy profesionalizados que siguen unas pautas culturales de carácter corporativo. Es decir, la situación más usual es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o una casi ausencia de cultura organizativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no hay choque entre culturas y, entonces, no hay casi conflicto. Es como llenar totalmente una botella vacía. El resultado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural; hay una nueva cultura organizativa que barre todos los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente. En esta situación, los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes, y el personal padece este sistema pero se suele integrar intentando conseguir un beneficio económico al vincularse sus retribuciones con los resultados. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos, se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales... Estamos, en apariencia y en substancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son éstos unos valores que no encajan con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos, con complementos de productividad, etc.

Impulsar una cultura organizativa en estas condiciones genera una cierta convulsión inicial que se supera con la convicción de los conversos, ya que los valores previos escasamente articulados generaban incertidumbre entre los miembros de la organización pública y, en cambio, la nueva cultura otorga un sentido a todo, incluso a lo escasamente explicable o justificable desde un punto de vista de la ética pública... ¿Cuántos de nuestros buenos empleados públicos preocupados por formarse leen los fines de semana los amenos *best sellers* de empresa que se venden en los aeropuertos?; ¿y cuántos leen la escasa y aburrida literatura de gestión pública? Evidentemente muchos en el primer caso y muy pocos en el

segundo. El contagio es rápido y supone la entrada de unos valores empresariales, antes demonizados, al sector público. Al fin los empleados públicos leen y se interesan por los mismos temas (gestión empresarial) que la mayoría de los gestores de organizaciones privadas. Es como si se hubiera caído otro muro, mucho más sutil que el muro físico que separaba el socialismo real del capitalismo. Estamos ante un muro que cuando cae no hace ruido y que al principio apenas genera destrozos. Estamos ante una fase de silencio clínico y cuando los síntomas sean evidentes quizás no tengamos tiempo de frenar la enfermedad.

¿Qué sucede, en cambio, cuando la entrada de unos valores de carácter neoempresarial choca con culturas sectoriales de carácter profesional? En estos casos depende del tipo de cultura profesional sobre la que se impulsen los valores neoempresariales. En algunos tipos de cultura profesional, como por ejemplo la médica, el choque entre culturas puede provocar una sinergia que multiplique los efectos negativos de la cultura neoempresarial. Es decir, una situación peor que en el caso de ausencia de cultura previa. Otra posibilidad es que la cultura profesional configure un tipo de organización que la literatura califica como *misionera* (Gil, 1999); es decir, una cultura con unos contenidos ideológicos muy fuertes. En esta situación sí se produce un choque de culturas y lo más usual es que la cultura empresarial no florezca. Por ejemplo, si se intenta impulsar una cultura neoempresarial en un ámbito de gestión de bienestar social es muy probable que exista (para bien y también para mal) un rechazo radical a los nuevos valores considerados como intrusos.

Finalmente, cuando la cultura neoempresarial se introduce en unas organizaciones o ámbitos de gestión pública con una sólida cultura organizativa que agrupa valores públicos (que es una situación bastante excepcional en las administraciones públicas de los países latinos), los efectos son muy distintos a los de los escenarios anteriores. En primer lugar, se produce un lógico choque entre ambas culturas que puede tener como desenlace una cultura organizativa híbrida que combina valores públicos con valores de carácter empresarial. Evidentemente, los primeros siempre van a prevalecer sobre los segundos. Pero el porcentaje de cultura empresarial, aunque minoritario, puede generar un impulso muy positivo en la gestión de las organizaciones públicas. Al fin importará la economía y la eficiencia, las técnicas y los instrumentos de gestión, se tendrá muy presente la limitación de los recursos, etc. Es decir, el trabajo más técnico y operativo se impregnará de estímulos positivos hacia una gestión profesionalizada. Pero esta dimensión estará siempre circunscrita a una cultura y unos valores superiores de carácter público, de conciencia de la importancia del sector y de los productos públicos. El orgullo de políticos y empleados públicos edificado sobre los valores públicos se verá multiplicado al asumir de forma más económica, eficaz y eficiente la actividad de gestión pública. Poco a poco se irán perdiendo los complejos en relación con los gestores del sector privado...

En definitiva, hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no posee una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.

Pero el impacto de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública no se limita a la transformación de la cultura y los valores de los empleados públicos; tiene también su impacto en otros colectivos como los cargos políticos y la ciudadanía:

- Los cargos electos y de confianza política se han encargado de modernizar unas administraciones públicas muy anticuadas. Estos cargos han observado con desconfianza unos valores burocráticos apegados a dinámicas obsoletas que se han vinculado erróneamente con los valores públicos. Esto ha supuesto una cierta beligerancia de una parte de la clase política hacia los valores públicos (o lo que creía

que eran los valores públicos) y han apostado ciegamente por las corrientes neoempresariales para modernizar la Administración.

- Los ciudadanos, tradicionalmente despreocupados por la administración pública, adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil. Muchos ciudadanos están encantados con la “privatización” de la Administración y con el ejercicio de sus derechos como clientes. La cultura política de nuestros países dista mucho de la fortaleza de la de los países anglosajones. La administración pública interesa poco salvo como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro. La ciudadanía se ha preocupado escasamente en un nivel colectivo por los resultados del sector público, y sólo plantea una poco profunda y articulada crítica al funcionamiento de la Administración. La preocupación de los ciudadanos, a un nivel colectivo, tradicionalmente se ha concentrado en las entradas del sector público; por ejemplo, cómo escatimar los recursos económicos que percibe por los canales fiscales. Este comportamiento colectivo es poco acorde con el Estado de bienestar. En el plano individual, en cambio, los ciudadanos sí se comportan conforme a los parámetros del Estado de bienestar en la búsqueda de las transferencias económicas y en la recepción de todo tipo de servicios públicos. En este contexto, la transformación del rol de ciudadanos a clientes se percibe de forma positiva en la sociedad ya que el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual. No importa perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía ya que afecta a bienes y servicios públicos con una incidencia colectiva.

Tabla 4

El impacto de los valores neoempresariales sobre las culturas organizativas de los países latinos

Cultura previa	+ Valores neoempresariales de la Nueva Gestión Pública	Resultado
Cultura débil (escasos valores públicos) <i>Mayoritaria en las administraciones latinas</i>		Cultura empresarial sin valores públicos
Cultura fuerte (potentes valores públicos) <i>Minoritaria en las administraciones latinas</i>		Cultura de lo público con valores eficientistas
Cultura fragmentada (valores profesionales- corporativos) <i>Presente en algunos ámbitos de gestión de las administraciones latinas</i>	Cultura variable	

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Las dificultades de la Administración Relacional en un contexto de gobierno multinivel: ¿quién controla la agenda? y los problemas derivados de las “capturas”

Una de las consecuencias más relevantes de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional, que supone la ruptura con el modelo de administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. La Administración Relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación, y refiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. En este modelo, el sector público deja de ser un único y extenso continente para transformarse en un archipiélago de organizaciones instrumentales que

tienen unos objetivos muy concretos. Los gestores públicos ceden su rol de gestores directos de servicios en el marco de unas grandes instituciones jerarquizadas y se transforman en gestores de redes que tienen como misión planificar, decidir, controlar y evaluar las acciones públicas implementadas por las distintas “islas” instrumentales. El mecanismo básico que configura una Administración Relacional es la externalización de servicios públicos, que implica la gestión de éstos por entidades privadas con y sin ánimo de lucro.

Además de gestionar siguiendo un modelo de Administración Relacional, ello se hace en un contexto de gobierno multinivel que se deriva de la multiplicidad de niveles administrativos y de administraciones que posee cada país. En la mayoría de los países de nuestro entorno hay tres niveles administrativos: el central, el intermedio (regiones o estados en los sistemas federales) y el local (que puede, a su vez, agrupar varios subniveles). Toda esta red de administraciones públicas configura un complejo sistema de relaciones intergubernamentales en las que fluyen más los conflictos derivados de una competencia vertical u horizontal que la cooperación e intercambio de información. Paradójicamente, el sector público de cualquier país, a pesar de ser inmenso, al estar fragmentado en millares de administraciones públicas independientes, éstas gestionan sus redes de servicios con una gran soledad. Incluso las administraciones públicas con mayores dimensiones (caso de la administración central o de la administración de las grandes regiones o municipios) tienden a fragmentarse en unidades administrativas en las que prevalece también más la lógica del conflicto entre departamentos estancos que la colaboración entre ámbitos administrativos que forman parte de una misma institución.

La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración Relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia, sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal) ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados son actividades complicadas y caras. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs⁴), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento de la administración del sistema, y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos, no se consigue a mediano y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

Otro elemento a tener en cuenta es que el éxito de los valores neoesempresariales en la gestión pública ha acelerado y multiplicado las experiencias de externalización de servicios públicos. Pero en relación con los valores hay que significar, además, que no es lo mismo externalizar desde convicciones “públicas” que externalizar desde convicciones “privadas”.

La combinación de la externalización con la cultura neoesempresarial, que implica un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la

administración pública en diferentes dimensiones. Nos centramos ahora en dos de ellas: a) los problemas de “capturas” y de potencial corrupción, y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

a) *Los problemas de “capturas” y de potencial corrupción*: en los países en que la corrupción en el sector público está institucionalizada, ésta se manifiesta en los tres niveles de la Administración: en la cúpula estratégica (dimensión política), en el nivel intermedio (dimensión profesional estratégica) y en el nivel operativo (dimensión profesional operativa). En estos países la corrupción no es un problema de las instituciones públicas sino que es un problema social y los fenómenos de corrupción aparecen tanto en la esfera pública como en la privada. Hay otros países (la mayoría) donde el fenómeno de la corrupción no es integral y está localizado en unos puntos muy concretos. Por ejemplo, en los conocidos casos de corrupción en Alemania, Francia y España las situaciones de corrupción se concentraron en el ápice estratégico. Es una corrupción de carácter político ocasionada por los problemas de financiación de los partidos políticos.

De cualquier modo, en todos los países (incluso en los que apenas existen actividades corruptas en la esfera pública) ha habido una fuerte tensión sobre los empleados públicos de alto nivel especializados en políticas reguladoras. Muy estudiada por la literatura es la situación de “captura” del regulador por el regulado (Noll, 1983): el regulador acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno difícil de prevenir y de evitar no se puede considerar como corrupción, pero puede estimular actividades ilícitas. Un alto empleado público que tiene como función controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado trabajando en las potencias económicas que suelen ser los agentes que antes ha regulado. Pero todo este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas reguladoras, también está invadiendo las políticas distributivas, que son mucho más numerosas e intensivas de personal. Con la externalización de los servicios públicos, las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas prestadoras de los servicios públicos pueden ser similares a las que se establecen en las políticas reguladoras. En este nuevo escenario no van a ser excepcionales los fenómenos de “captura” y de corrupción. Esto supone ampliar enormemente las presiones de corrupción en la esfera pública. Por esta razón es muy importante que los empleados públicos encargados de controlar y evaluar los servicios públicos externalizados estén socializados en valores públicos. Pero si los empleados públicos están socializados en valores de carácter neoempresarial esto puede implicar que sean mucho más permeables a la captura y a posibles actos de corrupción.

b) *La cesión de la agenda pública a actores privados*: se suele decir académicamente que estamos, como se ha mencionado anteriormente, ante una Administración Relacional (ordenadora y diseñadora, pero que no gestiona) en el marco de un gobierno multinivel. Es cierto, la externalización se basa en una red de agentes privados que colaboran con la Administración en la consecución de los objetivos públicos: esto es una Administración Relacional. También es cierto que trabajamos en un gobierno multinivel: los acelerados procesos de descentralización, por ejemplo, en muchos países de América Latina, generan una gran fragmentación competencial y situaciones de competitividad entre administraciones públicas. De todos modos, esta tendencia a la fragmentación no la persiguen los agentes privados que prestan servicios públicos, que tienden, de forma natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudooligopolio. Con el tiempo se generan grandes empresas especializadas en la prestación de servicios públicos que están vinculadas a la vez al gobierno local, a los mesogobiernos (estados o regiones) y a la administración central. Estas empresas tienen una visión transversal del sistema público; visión global e integrada de la que carecen los diferentes niveles públicos. Este tipo de empresas puede llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas esté en sus manos, ya que poseen mucha más información que cada administración pública considerada individualmente.

2.5. Los problemas de la flexibilidad administrativa: de la postburocracia a la preburocracia clientelista

Los cuatro grupos de problemas analizados hasta el momento conducen de forma inevitable a un quinto problema: la consecución de una anticuada preburocracia de base clientelar y no de la anhelada postburocracia. Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. La flexibilidad se considera, desde hace unos años, como una virtud de los sistemas administrativos más modernos que muchos han denominado, influidos por la formulación de Barzelay (1998), como postburocráticos. Las organizaciones públicas postburocráticas se pueden también considerar como sistemas híbridos y escasamente institucionalizados que pueden lograr con agilidad los objetivos de las organizaciones públicas. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

En la mayoría de los países latinos no es nada evidente, a diferencia de los países anglosajones, que estemos experimentando la transformación de un modelo burocrático hacia un modelo postburocrático debido a que, quizás, nunca hemos disfrutado de unas administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Nuestras construcciones burocráticas han sido sólo parciales en el sentido que han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización del comportamiento. Es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo (Shmitter, 1991, citado por Prats, 2000). En definitiva, la mayoría de los países latinos, en especial en América Latina, no han poseído instituciones burocráticas en el sentido moderno del término, ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos, pero los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos.

De todos modos, esta esquizofrenia institucional en la que se ha vivido durante muchas décadas habría concluido, probablemente, con el tiempo, en un predominio de los parámetros burocráticos (objetividad, mérito y capacidad, carrera administrativa, jerarquía, etc.) sobre los comportamientos clientelares. Los recientes procesos de democratización política, los más recientes intentos de implantación de servicios civiles de carrera y la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia en los servicios públicos sólo podían desembocar en la configuración de instituciones profesionales y neutrales. Pero en pleno proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente weberianas, aparece la Nueva Gestión Pública que nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es el desarrollo de unas instituciones postburocráticas, sino de unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica. Si damos por bueno el principio de que la “nueva riqueza de las naciones” se ve hoy en función principalmente de la calidad de las instituciones (públicas, en nuestro caso) y de sus capacidades de acción colectiva (Prats, 2000), se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano en nuestros países.

3. Propuestas tentativas: las condiciones para implantar la Nueva Gestión Pública en los países latinos

Cambiar la tendencia de esta reciente crisis del sector público de nuestros países es posible, aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. La estrategia básica sería hacer un esfuerzo en formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. No se trata tanto de dar marcha atrás sino de reconducción de la situación. Los parámetros culturales neoesempresariales son tan recientes e incipientes que es relativamente sencillo contextualizarlos en unos valores superiores de carácter público. Deben diseñarse unas estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad

e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas, y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una “infraestructura de la ética pública” (OCDE, 1998). Estos valores y ética públicos no se deben divulgar sólo en las organizaciones públicas, sino también en las organizaciones privadas que prestan servicios públicos. Además, debería hacerse un esfuerzo por trasladar estos valores y fundamentos éticos a la sociedad.

Los objetivos de la estrategia de revalorización del sector público están relativamente definidos pero, en cambio, no sucede lo mismo con el proceso que contribuya a su consecución. En este sentido, sin ánimo ni competencia suficiente para poder ser exhaustivos, se pueden destacar algunos elementos:

1) Los partidos políticos de cada país, con representación parlamentaria, deben definir el modelo de Estado que configure el sistema autóctono nacional de provisión de bienestar y de desarrollo humano a los ciudadanos. El Estado neoliberal o residual es una opción más, pero no es la única ya que hay muchas formas distintas dentro de los ejes intervención positiva *versus* intervención negativa y búsqueda de la eficiencia del mercado *versus* equidad y eficacia del mercado. Estos distintos mecanismos implican diferentes maneras de relacionar el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia.

2) Los cargos electos deben definir el modelo de administración pública del futuro: sus espacios de actuación, su modelo de gestión, sus relaciones con el sector privado, etc. Debe definirse un modelo de futuro atendiendo a las especificidades de nuestro modelo de Administración (modelo continental), evolución histórica, arquitectura territorial y nacional, etc.

3) Los cargos electos, con la participación del resto de las formaciones políticas y con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, deben definir unos valores e ideología organizativa específicos para nuestras administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas administraciones con valores públicos, neutrales y eficaces.

4) Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.

5) Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas.

6) Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables. Hay que evitar la inhibición de políticos y directivos públicos en la aplicación de sanciones ante los comportamientos discordantes con dichos códigos.

En relación con la externalización, como máxima expresión del modelo de Administración Relacional propuesto por la Nueva Gestión Pública, deberían adoptarse, al menos, las siguientes medidas de carácter técnico:

1) Planificar, a un nivel integral de una Administración, una estrategia común de externalización, definiendo:

- Qué servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuáles deben mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración.

- Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) u optar por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc. decide su propia estrategia de externalización.

- Hay que definir qué tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u organizaciones con grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que tener presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).

2) Un buen criterio podría ser no externalizar aquello que se desconoce cómo se gestiona (por ejemplo los servicios públicos emergentes), ya que las dificultades de control y de evaluación son, en estos casos, enormes debido al desconocimiento de los problemas reales con los que se enfrenta este tipo de gestión.

3) Deben asegurarse los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados (por ejemplo, normativa reguladora general, pliegos de condiciones, etc.). Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas, pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.

4) Hay que diseñar que una parte de la administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados. Debe capacitarse al personal para que pueda desempeñar estas funciones, así como diseñar un sistema de rotación de los empleados públicos que se encargan del control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos para evitar posibles capturas y prevenir potenciales casos de corrupción.

5) Establecer una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo (por ejemplo, el gobierno local).

Como conclusión, se puede afirmar que las estrategias neoempresariales de la Nueva Gestión Pública pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países latinos y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Pero para que el rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que atender, al menos, cuatro requisitos: en primer lugar, definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de *decoupling* y de isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter eficientista. En tercer lugar, hay que implantar la Administración Relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes. Finalmente, un cuarto requisito transversal consiste en implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Es posible que estas condiciones que deben acompañar la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, formular un nuevo paradigma para modernizar nuestras administraciones públicas. Esta necesidad debería ser un elemento básico de la agenda del futuro de todos los estudiosos de las administraciones públicas de nuestros países. Hay que pasar del “que piensen e inventen ellos” (los anglosajones) a explorar nuestros propios modelos y estrategias de modernización de la administración pública.

Notas

¹ Estos autores también hacen mención a un tercer tipo de isomorfismo: la presión normativa, en referencia al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se considera “buenas prácticas” a reproducir.

² La Nueva Gestión Pública es un producto de este modelo de Estado, pero en otros contextos institucionales este modelo de Estado es el resultado de la implantación de la Nueva Gestión Pública.

³ De todos modos, el modelo de Estado institucional es un reflejo de los países del norte de Europa, en especial, de los países escandinavos.

⁴ En este sentido, hay que destacar la fuerza con la que ha surgido el tercer sector (ONGs, fundaciones, asociaciones, etc.), que ha aprovechado los espacios libres que ha dejado la administración pública.

Una parte importante de estas nuevas organizaciones ha adoptado pautas parecidas a las de las organizaciones con ánimo de lucro. El extraordinario vigor con el que ha surgido el tercer sector no deja de ser sorprendente en unos países donde el capital social y el tejido asociativo ha sido tradicionalmente bastante débil y escaso. Es otro ejemplo más de la adopción de unos mecanismos propios de modelos con patrones culturales diferentes a los nuestros. El tercer sector es cuantitativamente importante pero hay dudas sobre su consistencia cualitativa. Se podría plantear que es un sector poco maduro, que puede tender a funcionar como empresas privadas al captar algunos colectivos de emprendedores con escasa conciencia en determinados valores sociales, que buscan espacios de autoocupación ante la falta de empleo en el sector privado tradicional. Muchas ONGs no responden a las características de las organizaciones *misioneras* y adoptan configuraciones parecidas a las de las organizaciones privadas en el sentido que el ánimo de lucro es el objetivo implícito de sus estrategias.

Bibliografía

- BALLART, X.; RAMIÓ, C. (2000) Ciencia de la Administración, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BANCO MUNDIAL (1997) El Estado en un Mundo Cambiante, Washington, Banco Mundial.
- BAZAGA, I., et al. (1998) El Consumo y la Calidad de los Servicios Públicos. Estudio de Caso de la Ciudad de Coslada, Madrid, Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Coslada.
- BARZELAY, M. (1998) Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000) The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley, University of California Press.
- BLAIR, T. (1998) La Tercera Vía por Tony Blair, Madrid, El País Aguilar.
- DiMAGGIO, P.; POWELL, W. (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, Chicago University Press.
- DEAL, T. E.; KENNEDY, A. A. (1999) The New Corporate Cultures, New York, Perseus Books.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) Los Tres Mundos del Estado del Bienestar, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- GIDDENS, A. (1999) La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia, Madrid, Taurus.
- GIL, M. A. (1999) Dirigir y Organizar en la Sociedad de la Información, Madrid, Pirámide.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1997) Valores de Responsabilidad Pública, Módulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1997) Redescubrimiento de las Instituciones, México, Fondo de Cultura Económica.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1991) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as a Myth and Ceremony", DiMaggio, Powell: The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, Chicago University Press.
- MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (1992) Organizational Environments. Ritual and Rationality, London, Sage.
- MICKLETHEWAIT, J.; WOOLDRIEGE (1998) La Hora de los Gurús. Visionarios y Nuevos Profetas de la Gestión Empresarial, Madrid, Alianza Editorial.
- NOLL, R. (1983) "The Political Foundations of Regulatory Policy", Zeitschrift für die gesamte Straatswissenschaft, Núm. 139.
- OCDE (1998) L'Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals, Barcelona, EAPC-Diputació de Barcelona.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994) La Reinención del Gobierno, Barcelona, Paidós.

- OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. (1998) La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno, Barcelona, Paidós.
- PRATS, J. (2000) “Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una Correlación Problemática”, Quórum, Núm. 1.
- RAMIÓ, C. (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública, Madrid, Tecnos-UPF.
- _____ (1999) “Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical”, Instituciones y Desarrollo, Núm. 5.
- _____ (2000) “Problemas de las Estrategias de Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos”, Prospectiva, Núm. 17.
- RAMIÓ, C.; MAS, J.; SANTOLARIA, J. (1999) “L’Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents: la Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadants” en Salvador (ed.) Catalunya Davant la Societat de la Informació: Nous Actors i Noves Polítiques, Barcelona, Editorial Mediterrània.
- SALVADOR, M. (2001) “El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 20.
- SANZ MENÉNDEZ, L. (1997) Estado, Ciencia y Tecnología en España: 1939-1997, Madrid, Alianza.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. (1996) “The Institutionalization of Institutional Theory”, Clerg, Hardy, Nord (eds.): Handbook of Organization Studies, London, Sage.
- VILLORIA, M.; IGLESIAS, A. (2000) “Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso”, Revista Vasca de Administración Pública, Núm. 56.

Redes interorganizacionales en la administración pública

José Sulbrandt, Ricardo Lira y Américo Ibarra

José Sulbrandt Cabezas

Abogado, Universidad de Chile. Sociólogo, Universidad Católica de Chile. Master y Doctor en Sociología, Universidad de California, Los Angeles. Actualmente se desempeña como Profesor Titular en Políticas Públicas, Universidad de Santiago. Profesor del Posgrado en Gerencia Pública. Profesor en el Magister en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile. Consultor internacional (BID, OEA, OPS, y en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe). Ha sido Profesor y Coordinador del Área de Gerencia Social en INDES-BID (Instituto Interamericano de Desarrollo Social) en Washington. Fue experto de Naciones Unidas en el Programa de Reforma del Estado y Gestión de Programas Sociales (PNUD). En esta calidad trabajó en el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en Políticas y Gestión Pública. Ha publicado extensamente sobre temas de modernización institucional, gestión de políticas y programas sociales.

Ricardo Lira Silva

Ingeniero Comercial U.C, Ph. D. en Economía, Universidad de Pennsylvania. Profesor Titular de Economía, Universidad de Santiago de Chile. Investigador en temas de economía pública. Autor de diversos artículos y libros sobre economía pública, publicados en revistas chilenas y extranjeras. Consultor internacional del BID, PNUD, OEA y Banco Mundial. Cargos anteriores: Investigador Asociado, The Brookings Institution; y Profesor de Economía, Universidad Católica de Chile.

Américo Ibarra Lara

Administrador Público, Universidad de Chile. Ingeniero Comercial, Universidad de Santiago de Chile. Magister en Finanzas, Universidad de Chile. Académico de las Cátedras de Finanzas de Corto y Largo Plazo, Evaluación de Proyectos, Presupuestos, Control de Gestión y otras a nivel de posgrado y pregrado, en la Universidad de Santiago de Chile. Académico invitado en la Universidad Católica de Chile, Universidad Nacional de Asunción y Universidad de las Américas Asunción. Director de Proyectos de Consultoría y Consultor de varias municipalidades y gobernaciones. Asesor de la Dirección General de Carabineros de Chile y de la Dirección General de Investigaciones de Chile, en diseño e implementación del Sistema de Control de Gestión. Asesor de la División de Coordinación Interministerial, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en Modelos de Control de Gestión para la Agenda Presidencial, PMG y otros programas gubernamentales.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

Universidad de Santiago de Chile (USACH)

Av. Bernardo O'Higgins 3363

Santiago - Chile

Tel.: (562)6812009/8219

Fax: (562)6818219

Redes interorganizacionales en la administración pública *

Introducción

Las redes de trabajo interorganizacional en la administración pública son cada vez más importantes y frecuentes; la evidencia muestra que en el futuro estas tendencias continuarán y se ampliarán. Se trata de relaciones horizontales en el gobierno, entre organizaciones que se apoyan mutuamente, sin que ninguna de ellas pueda obligar a las otras a cumplir acciones comunes.

Bajo este mismo concepto aparecen también las relaciones del gobierno central con los gobiernos regionales y locales o bien entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios. Asimismo, involucra el trabajo de unidades del sector público con unidades del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro, estableciendo con ellas pautas de relaciones complejas, todas ellas importantes en la implementación de un número significativo de políticas públicas.

En otras palabras, buena parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y que necesariamente se apoyan unos a otros, pero en tales entornos ninguno de ellos puede obligar al resto al cumplimiento de acciones o actividades propias de las políticas o programas públicos.

Las redes han sido percibidas como una forma híbrida entre los mercados y las jerarquías. Los estudios han ordenado las formas de alianzas o redes interorganizacionales en un continuo que va de los cuasi-mercados a las cuasi-jerarquías.

Dos perspectivas teóricas han sido utilizadas para explicar el surgimiento y desarrollo de estas redes. Por una parte, la tradición más antigua ha sido la socio-organizacional, que ha sido particularmente utilizada en redes del sector público; y, por otra, la perspectiva económica de la organización, utilizada principalmente en el sector privado. El presente trabajo se inscribe en una tendencia más reciente que busca integrar ambas tradiciones en la búsqueda de una explicación más completa y poderosa.

Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos jerárquicos. Éstas exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas.

El término de redes interorganizacionales ha sido usado casi metafóricamente para referirse a la coordinación que caracteriza a sistemas sociales orgánicos informales. La noción de redes excluye las jerarquías organizacionales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias.

La red, en el sector público, envuelve un conjunto seleccionado, persistente y estructurado de organizaciones autónomas involucradas en producir bienes y servicios públicos, basadas en contratos implícitos y abiertos para adaptarse a las contingencias de su medio ambiente y coordinar y salvaguardar los intercambios (Jones y otros, 1997).

Dentro de las muchas definiciones que diversos autores han dado de “red”, se puede destacar la existencia de algunos elementos que consideramos centrales:

(*) Versión ampliada del documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

- Pautas de interacción en un conjunto de relaciones e intercambios.
- Flujos de recursos (humanos, de información, financieros, de conocimientos) entre unidades independientes.
- Énfasis en las pautas de intercambio horizontal o lateral.
- Intercambios recurrentes y de largo plazo, que crean interdependencias.
- Colaboración informal entre organizaciones.
- Líneas recíprocas de comunicación.

Propósito del trabajo

Este documento presenta una reflexión sobre la forma en que las perspectivas económica y socio-organizacional dan cuenta de la formación y desarrollo de las redes interorganizacionales, en particular de las redes del sector público y de éste con el sector privado y social sin fines de lucro. En este sentido, representa un primer paso en el desarrollo de un marco de referencia que permitirá en una etapa posterior la formulación de hipótesis sobre la formación y desarrollo de redes en el sector público. Se busca estar, más adelante, en condiciones de explicar bajo qué condiciones y en qué circunstancias las redes interorganizacionales tienen una ventaja comparativa y, por lo tanto, pueden surgir y desarrollarse o desaparecer en el sector público. Para estos efectos se ha revisado un grupo seleccionado de artículos y documentos sobre el tema. Teniendo presente que el mayor desarrollo del conocimiento en esta materia se refiere a redes del sector privado, se ha trabajado con una selección de documentos sobre ese sector y se han revisado, por otra parte, las principales contribuciones sobre las redes del sector público.

Arreglos estructurales de las redes

Los distintos tipos de arreglos estructurales de las redes interorganizacionales conducen a diferentes formas de interdependencias entre sus miembros. No todas las estructuras son iguales. Por una parte, se encuentran las redes que operan sobre la base de un intercambio voluntario; y por otra, las que se basan en alguna forma de dependencia del poder. La diferencia entre estos arreglos estructurales es crucial para el desempeño de la red y para su gerencia.

Se ha identificado dos tipos de redes : a) las de “coordinación mediada”, en que un texto legal o una organización guía la formación y, posteriormente, la toma de decisiones de la red, y b) las de “coordinación no mediada” o “voluntaria”, en las cuales no existe una normativa jurídica que las regule.

Las redes formadas por coordinación mediada presentan dos formas básicas de organización:

- *Vertical o jerárquica*, que es iniciada por una norma legal e impuesta a todos los miembros por un sistema jerárquico, y
- *Horizontal*, que es iniciada por participantes o terceros, sobre programas localmente concebidos (ej.: un consejo de planificación), en cuyo caso la forma de coordinación tiende a ser no jerárquica.

Estos dos tipos de coordinación mediada tienen claras diferencias: a) en la forma vertical o jerárquica, las normas determinan que una entidad al interior de la red tendrá el rol principal en términos de atribuciones, funciones y recursos. La entidad que posee el rol conductor puede aprobar o rechazar las actividades de toda la red. En este sentido se asemeja a una estructura organizacional jerárquica. Dado que estas redes se manejan de manera muy similar a una organización jerárquica burocrática, tienen poca relevancia para el presente trabajo; y b) en el sistema horizontal hay una entidad que coordina, pero no tiene autoridad legal sobre actividades y fondos. Los miembros son considerados socios iguales y cada uno de ellos tiene tanta autoridad como la agencia que conduce.

• La red de coordinación mediada en un sistema horizontal

Como dijimos, este tipo de red normalmente es iniciado en forma voluntaria, aunque también puede ser el resultado de un texto legal. Sin embargo, en este caso dicho texto no tiene el propósito de

establecer la gerencia de una determinada red. Más bien establece categorías amplias de problemas, encargando las tareas correspondientes a los diferentes miembros, los cuales son considerados competentes en estos problemas y son, además, socios iguales en la red (consejos de planificación).

Dado que los miembros son iguales, no existe una autoridad que pueda ser impuesta por una organización sobre las otras. El rol de la agencia coordinadora se establece sólo para facilitar la interacción entre los miembros. Además, en estos casos, no hay una autoridad que pueda otorgar fondos para las actividades. Como resultado, la red necesariamente opera basada en acuerdos que pueden ser alcanzados entre todos o por una mayoría de sus miembros. Existe en estas redes una mezcla de antagonismo y de confianza que debe ser manejada.

En el caso de estas redes mediadas es importante destacar las siguientes características:

- 1) El carácter legal jurisdiccional de las redes.
- 2) Los grados de permanencia en el tiempo de las redes.
- 3) La autonomía de los gerentes.

En todo caso, en cualquiera de los distintos tipos de redes coordinadas, la organización principal necesita de los otros miembros de la red para llevar a cabo la misión encomendada por la legislación. La agencia conductora debe atemperar su fuerte base de poder, pues necesita mantener la cooperación de los miembros de la red.

• **Redes formadas sobre bases voluntarias**

En este caso, la red se forma por la necesidad de las partes interesadas en un trabajo conjunto, sin una norma legal que le sirva de fundamento. Ninguna organización ni actor tiene la autoridad de tomar decisiones por sobre los demás miembros. Las decisiones se alcanzan a través de acuerdos y, aunque estos pueden ser difíciles de lograr, siempre existen amplias áreas en las que hay concordancia, sobre las cuales fue formada la red, dando viabilidad a su operación.

Mientras más miembros estén de acuerdo aun antes de que se forme la red, más será lo que se logre dentro de ella. Una de las tareas más complejas de la red es garantizar los fondos y otros recursos que aseguren su trabajo. Esta tarea se cumple en general gracias a las vinculaciones de sus miembros con fuentes externas de financiamiento y recursos. Esto implica que aquellos miembros que poseen mejores vinculaciones con dichas fuentes tienden a tener un mayor peso dentro de la red.

De acuerdo a lo dicho, en estas redes es central saber cómo construir y mantener los apoyos necesarios para alcanzar los fines de ellas. En general, estos tipos de redes voluntarias, poseen una estructura pobre. Una característica importante de las redes es su funcionalidad. Cuando presentan esta característica, ellas exhiben altos grados de:

- 1) Interacción entre las organizaciones miembros.
- 2) Interdependencia entre ellas.
- 3) Confianza y áreas de acuerdo entre sus miembros.

Tales redes trascienden la sola vinculación entre unidades y construyen, además, su propia cohesión.

Redes en el Sector Público

En el sector público el uso de redes se ha extendido con gran fuerza, pues se busca satisfacer las demandas crecientes sobre los servicios públicos y sociales, sujetos a las limitaciones financieras del sector público. Así, en vez de crear nuevas organizaciones, se ha impuesto a las existentes tomar conjuntamente a su cargo nuevos programas. Otras presiones han surgido de las propias organizaciones por reducir sus responsabilidades y actividades en la prestación total de un servicio o producto, para lo cual han establecido alianzas con otras agencias.

Por otra parte, el hecho de percibir a los ciudadanos en su rol de clientes y estimular a los funcionarios a involucrarse en el servicio a los consumidores, obliga a las organizaciones a formas más articuladas de trabajo.

Por último, es necesario destacar que los fenómenos de descentralización obligan a formar redes

intergubernamentales e interorganizacionales a fin de llevar a cabo las políticas y los programas.

Para fines de nuestro estudio, y siguiendo, en parte, a Oliver (1990), proponemos clasificar las redes públicas o mixtas en los siguientes tipos de redes¹:

Asociaciones: cooperación pactada entre varias organizaciones a efectos de prestar un servicio o producir un bien en mejores condiciones. Ej.: red hospitalaria.

Federaciones voluntarias de organizaciones: es una red en la cual los miembros delegan ciertas tareas administrativas, tales como obtener recursos o coordinar los vínculos entre las organizaciones partícipes, a una organización central de gerencia. Por ejemplo, asociaciones de municipalidades.

Joint ventures: se crea una organización separada para mejorar el poder de mercado de sus integrantes y su posición competitiva ante rivales. Ejemplo de esto son las empresas públicas en asociación con otras empresas en la producción de bienes y servicios.

Programas conjuntos: se trata de una red en que dos o más agencias trabajan en conjunto en la planificación e implementación de programas específicos o actividades. Por ejemplo, municipalidades que operan conjuntamente programas de infraestructura y aseo urbano.

Alianzas de agencia - patrocinador: en las cuales este último provee un flujo de recursos esenciales a una o varias organizaciones voluntarias de acuerdo a determinadas regulaciones. Por ejemplo, fondos de inversión social y consejos de investigación científica y técnica.

Diferencias entre redes del sector público, privado y mixtas

Si se trata de estudiar redes en el sector público es primordial preguntarse cuáles son sus diferencias con las redes del sector privado; y con mayor razón si, como se ha señalado, se tiene en cuenta que la mayor parte de la literatura sobre redes se refiere a las últimas. Es posible que en muchos casos no haya diferencias demasiado importantes entre las redes netamente privadas y las redes en las que participan entidades públicas. De todos, podemos considerar los siguientes casos donde se encuentran redes de este último tipo:

1) Redes obligatorias

En el sector privado, las redes son generalmente voluntarias. En el sector público, en cambio, es más frecuente que existan redes que no se han formado de manera voluntaria, sino que han sido creación de alguna autoridad superior. Esta distinción es importante no sólo porque la explicación de cómo se generó la red puede ser distinta a la de las redes voluntarias, sino también porque su existencia puede ser artificial, o la forma en que se dan las relaciones dentro de ellas puede ser diferente. En la literatura sobre redes, se considera que esta distinción es importante porque las explicaciones y las consecuencias de la formación de las relaciones asociadas son fundamentalmente diferentes (Oliver, 1990)².

2) Redes encabezadas por un organismo público

En redes voluntarias se puede dar el caso de que un organismo público sea la cabeza, no por obligación, sino porque tiene recursos que necesitan las otras entidades, públicas o privadas. Estos recursos pueden ser financieros, información, relaciones con otras entidades nacionales o extranjeras, u otros. Nuevamente son ejemplos de esta categoría los fondos de inversión social y los consejos de investigación científica y técnica, aparte de algunos organismos estatales de promoción de exportaciones.

3) Redes con entidades monopólicas

En muchas redes, privadas, públicas o mixtas, voluntarias o involuntarias, participan entidades con poder monopólico. La diferencia está en que es muy distinto si el poder monopólico lo tiene una empresa privada -que la sociedad tratará de regular- que si lo tiene un organismo estatal. Un ejemplo de esto es la Empresa Nacional de Minería de Chile (ENAMI), que aparte de comprar minerales de pequeños y medianos productores, les proporciona una serie de servicios adicionales, como crédito y asistencia técnica.

Aparte de las diferencias indicadas, que aparecen debido a las características señaladas de las redes, existe una que se puede dar en todo tipo de redes donde participan entidades públicas. Se trata del problema de *agencia*. Este problema puede ser distinto, y probablemente mucho mayor, en el sector

público que en el sector privado por dos razones. La primera es que el producto del sector público, en general, es más difícil de medir (Weimer y Vining, 1996) y más complejo. La segunda es que las relaciones entre *principales* y *agentes* son más complejas en el sector público que en el sector privado, ya que no existen propietarios particulares, sino que, en último término, el *principal* es la sociedad completa; y su expresión, que depende del sistema de gobierno, es compleja. En el sector privado, el principal, generalmente, está más cerca del agente para dirigirlo y controlarlo. Esta tarea se facilita debido a que el objetivo de maximización de utilidades, aunque no sea el único, es casi siempre muy importante. Los demás objetivos probablemente también serán bastante claros y, a veces, medibles. Los organismos privados sin fines de lucro, aunque no maximizan utilidades, tienden a tener también objetivos claros y medibles, porque de otra manera difícilmente podrían ser exitosos en obtener fondos; y si no los tienen, es probable que sea porque el principal está muy cerca para dirigir y controlar. En empresas privadas también con frecuencia se presenta el problema de un principal muy lejano o muy atomizado, como es el caso de algunas sociedades anónimas (*corporations*), pero en los organismos públicos a estas características se suma la complejidad de la relación entre principal y agente.

Enfoque económico de las redes

En términos generales, muchas de las soluciones de intercambio dentro o entre instituciones no son soluciones de mercado (Weimer y Vining, 1996). Los propios mercados contienen jerarquías que permiten su funcionamiento o mejoran su eficiencia. Una de las más elementales es la que regula los derechos de propiedad. Algunas jerarquías son coercitivas y provienen de fuera del mercado, como por ejemplo, de la autoridad gubernamental pertinente; otras son acuerdos voluntarios entre las propias organizaciones involucradas.

La economía neoclásica enseña que los llamados *fracasos de mercado*, provenientes de la naturaleza de los bienes, esto es, de sus características de *no rivalidad* y *no exclusión*, de los poderes monopólicos o de problemas de información, llevan a introducir dentro de las organizaciones soluciones administrativas para mejorar su eficiencia.

Por su parte, la economía neoinstitucional enseña que los *costos de transacción* son uno de los determinantes del diseño organizacional dentro o fuera de las instituciones. En otras palabras, explica la introducción de jerarquías en las relaciones interorganizacionales, que sustituyen el simple intercambio libre. Entre estos dos tipos de soluciones, la jerarquía y el mercado, se encuentra, como una solución intermedia, la red. La *teoría de la agencia*, que también es parte de la *economía neoinstitucional*, postula, por su parte, que el diseño organizacional también se ve influido por la relación entre *agentes* y *principales*. La *teoría de juegos* también ayuda a entender las relaciones dentro de una organización o un grupo de organizaciones, que dependen, según ella, del tipo de intercambio, de su repetición y de su frecuencia. De acuerdo a estos tres enfoques, en distintos casos se recurrirá a distintas soluciones, que van desde mercado puro hasta jerarquías puras, pasando por contratos y redes.

Volviendo al enfoque de los costos de transacción, la predicción económica es que se formarán y se mantendrán en operación redes voluntarias cuando el costo de crearlas y mantenerlas sea menor que el beneficio neto que ellas aportan a los participantes. Se ha criticado a este enfoque el hecho de no contar con evidencia empírica que lo sustente. En el sector público, al ser más probable que existan redes involuntarias que en el sector privado, podemos esperar que el hecho de que una red que no cumpla con el requisito planteado por esta teoría, aunque exista y se mantenga vigente debido a su obligatoriedad, puede ser una explicación de su mal funcionamiento. Los miembros obligados a operar en ella buscarán formas alternativas de menor costo para lograr sus objetivos. Este planteamiento puede ser una hipótesis de trabajo interesante para investigaciones futuras sobre redes en el sector público.

En la lógica económica y, en particular, de la teoría de los costos de transacción (TCT), se afirma que las redes son una respuesta a las condiciones de intercambio de activos específicos, a la incertidumbre de la demanda, a la complejidad de las tareas y a la frecuencia de intercambios. Las condiciones de intercambio conducen a las organizaciones a *implantar* estructuralmente sus transacciones, lo

que les permite, además, utilizar mecanismos sociales para coordinar y salvaguardar los intercambios. Esto se observa frecuentemente en situaciones en que los contratos son, por su naturaleza, incompletos y, por lo tanto, insuficientes para regular adecuadamente una relación³.

Las condiciones de intercambio mencionadas determinan la forma de gobierno más eficiente de la red:

1) La incertidumbre ambiental desencadena la necesidad de adaptación, la cual es el problema central de la organización económica, dado que los medios ambientes son inestables e impredecibles. En un mundo de agentes económicos adversos al riesgo, la incertidumbre es mala y se está dispuesto a incurrir en costos para evitarla.

2) Los intercambios de activos específicos o hechos a la medida (*customized*) involucran equipos, procesos y conocimientos únicos desarrollados por participantes para completar los intercambios. Esto obliga a una mayor coordinación entre las partes. Los artículos hechos según especificaciones, combinados con la incertidumbre, requieren de salvaguardias para los intercambios a fin de reducir dicha incertidumbre en las conductas, que pueden variar desde un desacuerdo honesto al oportunismo⁴.

3) La frecuencia de interacciones es importante por tres razones: (i) facilita la transferencia de conocimientos explícitos y tácitos en intercambios de acuerdo a especificaciones para procesos o conocimiento especializado; (ii) establece las condiciones para una implantación relacional y estructural, la cual provee el fundamento para el uso de mecanismos sociales a fin de adaptar, coordinar y salvaguardar los intercambios; y (iii) provee eficiencia, en términos de costos, al usar estructuras de gobernación especializadas (Williamson 1985: 60).

En la aplicación de la lógica de la TCT es necesario saber cuándo, dónde y qué tipos de costos de transacción son importantes para diferentes configuraciones de redes. Más que suponer que los costos de transacción son siempre importantes, las futuras investigaciones deberían tratar de reconocer qué costos pueden ser más relevantes en un tipo de red que en otro. La noción de que la presencia de redes representa una solución óptima de costos de transacción necesita ser puesta a prueba con mediciones del éxito de las alianzas.

En el caso de la teoría de la agencia, la red puede ser observada como una unidad que facilita la generación de bienes o servicios, o un estado de naturaleza donde se tiende a lograr el bien común, o una condición de riqueza que garantiza que los actores principales se posicionen solucionando problemas, independiente de su dimensión o alcance. Cualquiera sea el resultado, es un hecho que el agente principal, el ciudadano, en su calidad de tomador de decisiones, enfrenta riesgos: tecnológicos, políticos, sociales, organizacionales, etc., en tanto entrega por mandato la facultad de administrar sus bienes, operando allí como supuesto la confianza o la existencia de contratos eficientes, donde los conflictos se minimizan. Pero esto no necesariamente resulta cierto. Sabemos que muchas conductas pueden ser eficientes (Henderson y Quandt, 1995), pero no necesariamente óptimas (Prawda, 1996); y en un caso como el planteado, siendo la constitución de este tipo de redes, voluntarias o impuestas, la sola condición de atomización de derechos, impide el control y puede incidir en generar comportamientos perversos sobre todo cuando la información no es simétrica.

En general, el principal, que aporta los insumos, en constituciones privadas, tiene la libertad para variar tanto los niveles de producto como los costos, toda vez que su función objetivo es maximizar la estructura de beneficios. El beneficio dependerá del número de unidades vendidas a precios de competencia sujeto a la estructura de costos que presente en el nivel de producción de la organización. En lo público, la lógica de variaciones de insumos no está dada por la libertad individual del principal, sino por referentes técnicos en un caso o simplemente por condiciones legales en otro. Y de todos modos, el administrador, el receptor del mandato, primero deberá operar bajo una lógica más bien colectiva donde el interés social debe primar, pues el poder político se sujeta a renovar permanentemente sus cuadros dirigentes. Pero la teoría juega también a la inversa, o al menos nubla en parte los resultados esperados por parte del colectivo. Un caso típico es aquel que se asocia al juego del deber cívico, donde en una situación en que se observa un hecho delictivo la probabilidad de que alguien llame a la fuerza de man-

tención del orden disminuye en espera que otro lo haga.

El principal componente crítico dice relación con que es posible encontrar modelos teóricos que cuestionan el supuesto de maximización de beneficios como función objetivo, postulándose la sobrevivencia, las ventas totales, u otras como los verdaderos propósitos organizacionales. La subjetividad del supuesto radica en que no necesariamente quienes toman decisiones eligen las mejores, sea por desconocimiento, desinformación, incompetencia, etc. (Frank, 1996).

Una dimensión que también resulta no menos importante y que proviene del comportamiento organizacional se relaciona con la atomización de la propiedad, que dificulta a los dueños observar y controlar las acciones y decisiones de sus subalternos, impactando la estructura de costos de monitoreo y disminuyendo los beneficios. Por su parte, cualquiera fuere la magnitud de los problemas que se derivan de la atomización, se plantean dos soluciones básicas; la primera, definir contratos que satisfagan a ambas partes, y por la otra, ejercer relaciones de control y monitoreo para orientar los niveles de esfuerzos hacia el óptimo, que resulta ser definido por el principal. La conducta óptima, aquella que refleja el nivel de esfuerzo deseado para potenciar la riqueza del principal, dice relación con “la Gestión”; pero ¿cuál es ésta, cuál es la función objetivo que persigue la sociedad toda, o la relevante cuando la hacemos operativa a nivel del ciudadano? Parece, entonces, conveniente reconocer que inicial y aparentemente la organización, cualquiera fuere su contextualización, opera de acuerdo a principios de racionalidad económica. Luego, la red debe evaluar la conveniencia de estructurarse como tal de manera voluntaria en la medida que su comportamiento genere beneficios netos para cada uno de los integrantes, en tanto existen incentivos para ella. Es cierto que el beneficio es un referente que juzga a la organización, y a una red en particular, la voluntaria; sin embargo, debemos reconocer que el objetivo de éstas puede ser sujeto de críticas por cuanto es 1) ambiguo; 2) no considera periodicidad; y 3) no contempla calidad.

Se ha dicho que una gran diferencia sobre lo hasta aquí expuesto, en relación con lo privado o público, es que en el primer caso el empresario maximiza el valor económico sobre sus derechos residuales, donde se supone se establecen relaciones contractuales más eficientes, más flexibles y sujetas a patrones expresos entre actores. En el ámbito de lo público, sin embargo, la red de contratos que se establece es generalmente por adhesión, define deberes y responsabilidades y una compensación, sujeta a una estructura de compensación pecuniaria específica, pero no considera la existencia de incentivos que, sin entrar a cuestionar la calificación técnica y profesional del agente, oriente los esfuerzos hacia lo que efectivamente requiere la ciudadanía.

La red de contratos en nada garantiza operacionalizaciones de objetivos adecuados y menos que se desarrollen comportamientos tendientes a facilitar la gestión de resultados. La misma estructura de compensaciones se establece al interior del sistema y, sin embargo, el mandato lo reciben sólo algunos de los actores del sistema, los del poder político, y sólo también el que ejerce el poder ejecutivo. Luego, se presume que los actores funcionarios, relevantes o no, se comportan según lo esperado y lo hacen conforme lo espera el poder ejecutivo. Ello no necesariamente ocurre, pues existen incentivos perversos, sea por trabajar menos, pues el ocio es un bien, o para obtener mayores compensaciones.

La organización enfrenta a un entorno complejo que le define ámbitos de competencia, problemas, fines y objetivos que deben ser compartidos por los actores organizacionales, sea en su rol de agente o principal, haciéndose explicable, entonces, que la organización tenga objetivos múltiples y heterogéneos. La llave maestra y el factor crítico de cualquier proceso de decisiones y de su posterior control se relaciona con la gestión y la planificación, al menos en un plano teórico, la que opera intentando disminuir la condición de riesgo, la incertidumbre y la crítica.

El enfoque socio-organizacional de las redes

Junto a la teoría económica de la organización aparece la tradición de la literatura de ciencias de la conducta, basada en la psicología, la sociología y la ciencia política. Mientras la primera pone el énfasis en los sistemas de incentivos que inducen eficiencia, efectividad y beneficios, la segunda está

constituida por un conjunto de enfoques teóricos que enfatiza distintos aspectos: por una parte, la importancia del liderazgo gerencial, la comunicación y la cooperación entre los funcionarios, y por otra, la cultura y los procesos de aprendizaje y el uso de tecnología (Osborn y Hagedoorn, 1997). Para quienes utilizan estas últimas perspectivas, la formación y operación de redes está más influida por los factores sociales e individuales que por los costos de transacción.

Tal vez la mejor estrategia para entender las redes desde la perspectiva socio organizacional sea recurrir a las teorías de las organizaciones jerárquicas. En la organización jerárquica existe lo que Chester Barnard llamó una *adaptación con propósito*, por oposición a la adaptación automática producida en el mercado. En el caso de la jerarquía aparece un *propósito* que permite esa adaptación orientada en una determinada dirección, aun cuando no hay precios ni mercado.

El punto es que en las explicaciones fundadas en la tradición teórica de las ciencias de la conducta, la adaptación con propósito en las organizaciones parece ser una función de varios elementos. Entre ellos, la dependencia de recursos, la gerencia estratégica, los acuerdos entre los líderes con rasgos sociales o culturales compartidos y la posible construcción social de una institución de acuerdo a la perspectiva institucional.

Estas mismas explicaciones -con algunas ampliaciones- se han dado en la formación y operación de las redes, especialmente las voluntarias y horizontales. Todas ellas, con distintos grados de intensidad, enfatizan:

- 1) la importancia del liderazgo gerencial,
- 2) la cooperación entre actores,
- 3) la comunicación,
- 4) la cultura, valores y normas básicas,
- 5) la dependencia de recursos,
- 6) los procesos de aprendizaje,
- 7) el uso de la tecnología.

En cada caso, estos enfoques han hecho esfuerzos por explicar el surgimiento y operación de las redes. Así, la teoría de la *dependencia de recursos* enfatiza la importancia de las habilidades de la organización para asegurar los recursos que se necesitan del medio ambiente para poder subsistir (Pfeffer y Salancik, 1978). En relación con las redes, por una parte afirma el deseo de la organización de mantener su autonomía y permanecer relativamente independiente de su medio ambiente. Sin embargo, al mismo tiempo, reconoce la necesidad que pueda tener de formar alianzas y redes que le permitan obtener los recursos necesarios para el desarrollo de su actividad y el logro de sus fines.

Por su parte, la perspectiva de la *gerencia estratégica* (Porter, 1985 y 1999) persigue lograr un ajuste entre la estrategia, la estructura interna y las capacidades de la organización. Esta perspectiva enfatiza la importancia del posicionamiento de la organización en relación con su medio y con los competidores a fin de lograr sus objetivos y asegurar su sobrevivencia. Para tener éxito necesita ser consistente con las demandas del medio externo y las capacidades centrales internas de la organización, desarrollando una estrategia racional. Entre las estrategias posibles está la constitución de redes funcionales, verticales u horizontales, como una forma de aprovechar las oportunidades del medio o enfrentar los principales desafíos.

Por último, la *teoría institucional* pone el énfasis en que la organización enfrenta un medio ambiente caracterizado por valores, normas, reglas y requerimientos, a los cuales la organización debe conformarse para recibir apoyo y legitimidad (Powell y DiMaggio, 1991). El medio institucional recompensa a la organización por poseer una estructura y procesos que estén en concordancia con el medio. Este enfoque se ha comenzado a aplicar a las redes. El estudio de los procesos institucionales busca explicar y predecir los múltiples atributos compartidos que se pueden presentar a través de varios sistemas de organizaciones. Las redes, en esta perspectiva, se ven como experimentos en la construcción de instituciones. Se trata de determinar cómo y por qué las prácticas comunes de las redes han emergido, son copiadas en el tiempo y llegan a ser ampliamente aceptadas. En este sentido, las redes

son entendidas no sólo como un marco de referencia para la adaptación y cooperación, sino que son percibidas como actores encargados de ejecutar acciones y que son socialmente construidas. No sólo resuelven problemas estratégicos, económicos o técnicos para sus patrocinantes, sino que también desarrollan, producen y comercializan conocimientos, bienes y servicios (Jones y otros, 1997).

Otra línea de trabajo en esta área ha destacado la naturaleza interactiva de la coordinación y la cooperación entre organizaciones. Los mecanismos puestos en marcha por la gerencia en las redes pueden promover conductas de estructuración y cooperación, mientras, al mismo tiempo, impiden algunos dilemas de operación.

Entre estos mecanismos se cuenta la autoridad y liderazgo, las reglas y normas, la estandarización, los recursos legales, etc. Dado que toda red funcional comprende actores, normas, recursos, percepciones y valores, la perspectiva socio organizacional pone énfasis en los mecanismos gerenciales en que los directivos utilizan pautas consistentes de acción.

Dado el carácter altamente complejo de cualquier red formada por más de dos organizaciones, su manejo tiende a seguir un modelo político (Peters, 1998). En estos casos es muy probable que las metas sean inconsistentes; el poder y control, difuso; y las coaliciones, cambiantes; que el proceso decisorio sea desordenado y la información, selectiva y ambigua. La presencia de estas características fuerza un manejo intensamente político, lo que involucra negociaciones entre los integrantes de las redes.

La coordinación que logre la red va a reflejar los poderes relativos de las organizaciones o grupos en su interior. Algunos grupos son poderosos promoviendo la coordinación de servicios y son capaces de manipular efectivamente la operación de la red.

La tarea de coordinación se apoya en una serie de características de las propias redes. Algunas redes son más *integradas* que otras y se les puede tratar como una sola unidad; mientras otras son apenas algo más que una colección de organizaciones autónomas.

Asimismo, las redes difieren en el grado en que son verdaderamente *interdependientes*; en unas, los socios pueden sobrevivir autónomamente, mientras otras son fuertemente interconectadas, no dando espacio a la autonomía.

Las redes difieren, además, en su grado de *formalidad*, dependiendo del tipo de relaciones que se establece entre los actores. Las redes formales parecen más manejables, pero pueden ser menos predecibles que las informales.

Hay una serie de instrumentos que son usados para coordinar, incluyendo la planificación, las regulaciones formales y la negociación. El uso de estos instrumentos explicaría las diferentes pautas de coordinación que operan dentro y entre redes.

Las investigaciones que se han centrado en la naturaleza interactiva de la cooperación entre organizaciones plantean que el foco del análisis está en los vínculos entre ellas. Más que considerar a cada red como una serie de transacciones separadas, los investigadores enfatizan la importancia de ubicar una transacción en el contexto de una relación que opera entre las organizaciones involucradas. En este sentido, los procesos sociales que generan una historia de confianza con base en las relaciones previas entre las organizaciones involucradas, van a influir en la disposición de las partes a coordinar la acción y a cooperar. No son los recursos *per se*, sino la red de relaciones sociales en la cual la organización está involucrada lo que conduce a formar el consorcio.

Integración de perspectivas económica y social

En los últimos años, cada vez se abre más la perspectiva de integrar las explicaciones económicas con las de otras ciencias sociales. Entre las múltiples alternativas que se han presentado, hay dos que merecen especialmente ser consideradas y desarrolladas en el futuro.

La primera tiene que ver con ciertos mecanismos sociales que facilitan la adaptación, la coordinación entre organizaciones y salvaguardan los intercambios en las redes. Jones y otros (1997) han identificado cuatro mecanismos sociales que, combinados con los mecanismos económicos, permiten un enfoque mucho más productivo para el estudio de las redes en el sector público, especialmente de

tipo voluntario.

El primero es la *restricción de acceso* al intercambio, entendida como una reducción estratégica en el número de socios de intercambios dentro de la red. Sus efectos sobre la adaptación y coordinación son que reduce sus costos, focaliza los fines, expectativas y habilidades de las partes y facilita la comunicación estableciendo rutinas de acción. En cuanto salvaguardia de los intercambios, disminuye el esfuerzo de monitoreo e incrementa la interacción de las partes, lo que permite aumentar el compromiso y la identificación de las partes con la red.

El segundo mecanismo es la *macrocultura*, que se entiende como el sistema de valores y normas básicas compartidas, que implica conocimientos específicos en las áreas de producción, ocupacional y profesional. Ella guía las acciones y crea pautas típicas de conducta entre organizaciones independientes. Esta cultura compartida reduce los costos de coordinación en tres formas: crea una convergencia de expectativas por medio de procesos de socialización, permite que se genere un lenguaje común y determina reglas tácitas de conductas compartidas.

El tercer mecanismo son las *sanciones colectivas* mediante las cuales un grupo de miembros castiga a los que violan las normas del grupo, sus valores y sus metas, excluyéndolos de la red de manera temporal o definitiva. Estas sanciones ayudan a la coordinación y a salvaguardar los intercambios al incrementar los costos de incumplimiento, disminuir los costos de monitoreo interno y proveer incentivos para clasificar y hacer seguimiento de los socios.

El último mecanismo es la *reputación*, que involucra una apreciación del carácter, las habilidades, la confiabilidad y otros atributos de las partes en los intercambios. Este mecanismo es particularmente importante en condiciones de intercambio bajo incertidumbre. La reputación permite salvaguardar los intercambios al divulgar información acerca de la conducta entre las partes.

Una segunda avenida para tratar esta relación entre el enfoque económico y el socio-organizacional se puede ilustrar a partir del trabajo de Oliver (1990), que hace una integración de la literatura desde 1960 hasta la fecha de su artículo, señalando cuáles son los determinantes y las condiciones de la creación de redes. Una limitación de su artículo es que se refiere casi exclusivamente a los determinantes de la formación de redes voluntarias; sin embargo, es posible que la mayor parte de su trabajo sea aplicable, también, a la formación y desempeño de redes obligatorias. Oliver toma una diversidad de enfoques con los que se puede explicar la formación de redes en general; o ciertos tipos de redes en particular. Aparte del enfoque de los costos de transacción, que desde los años treinta⁵ es utilizado por los economistas para explicar relaciones de intercambio fuera del mercado, y de los enfoques financieros, incluye otros, como los de dependencia de recursos, elitismo, estrategia colectiva, teoría institucional, ecológico, de elección aleatoria y otros. Para cada uno de estos tipos de redes, examina las condiciones que de acuerdo a los diversos enfoques hacen más probable la formación de redes voluntarias y los ordena según cinco contingencias críticas: asimetría, reciprocidad, eficiencia, estabilidad y legitimidad⁶.

A continuación ilustramos el aporte del enfoque económico a la literatura sobre la explicación de la formación de redes. Para ello tomamos del artículo de Oliver algunas de las condiciones propuestas por este enfoque según las contingencias expuestas por la autora para los seis tipos de redes estudiados por ella.

Asimetría. Las organizaciones se verían impulsadas a crear redes para incrementar su poder y control dentro del mercado y para tener acceso a recursos vitales. Ejemplo de esto podría ser lograr acceso a fondos en el caso de agencias sin fines de lucro o a crédito cuando hay una escasez severa de éste.

Reciprocidad. En algunas organizaciones, al formarse una red se puede presentar el llamado problema del polizón; es importante para su desarrollo que todos los participantes contribuyan en forma equitativa a financiar sus costos o aportando información.

En los programas conjuntos es importante que exista complementariedad de recursos entre los participantes. En los *interlocks* financieros, la formación de redes se puede ver impulsada para facilitar

la entrega y la obtención de créditos.

Eficiencia. Williamson (1985) plantea que se formarán redes en la medida que las ventajas económicas que ellas aporten sean mayores que sus costos de creación y mantención. En el caso de las asociaciones comerciales, entre los beneficios se menciona las ganancias de eficiencia por acceso a información y estadísticas, y asistencia legal.

En muchos tipos de redes, las ventajas aparecen por economías de escala, como en el caso de federaciones de agencias en la recolección de fondos. En los *joint ventures* y programas conjuntos, las redes pueden obtener economías de escala al enfrentar las restricciones de capital o de fondos de operación y así reducir costos. En los *interlocks financieros* se reduce el costo de conseguir créditos (*search costs*), y en las uniones de agencia-patrocinador puede haber grandes ganancias de eficiencia al ligarse los recursos a la responsabilidad y eficiencia con que ellos se administran.

Estabilidad. Las organizaciones se ven impulsadas a crear redes para reducir riesgos. En algunos casos, el riesgo más importante se relaciona con el acceso al crédito o, en general, con la estabilidad de los flujos de fondos. En otros casos, es entrar en un nuevo mercado o comenzar actividades nuevas. En mercados con pocos competidores (oligopolios) las relaciones son inestables a menos que se logre una colusión o algún otro tipo de *modus vivendi* estabilizador.

Legitimidad. En términos generales, de acuerdo al enfoque económico, muchas organizaciones buscan, a través de sus relaciones de redes, mejorar su reputación. Esto puede suceder, por ejemplo, en los programas conjuntos y *joint ventures*, donde alguna de las partes mejora su imagen al asociarse con otras de buena reputación. Algo similar puede ocurrir en los *interlocks financieros* y las uniones de agente - patrocinador.

Estas dos avenidas presentadas abren un espacio a las investigaciones empíricas sobre redes en el sector público.

Reflexiones finales

Para quienes se interesan en gestión y políticas públicas es el momento de volver los ojos hacia las redes en las que participa este sector. Para esto existen por lo menos dos razones: la creciente importancia y frecuencia de este tipo de redes y el enorme desarrollo de la literatura sobre redes en general.

Como se ha visto en este artículo, aparte de la división que se puede hacer de las redes entre privadas y públicas, existen diferencias entre las redes *jerárquicas* y las redes *horizontales*. Por otro lado, existen redes que operan en mercados y con precios; mientras otras operan sin ellos. Por último, existen redes que operan casi automáticamente; y otras que lo hacen básicamente en forma administrada. El modo de adaptación de estas últimas no es automático, sino es inducido con determinados *propósitos*.

La literatura sobre redes se refiere principalmente a redes del sector privado y, dentro de ellas, a redes voluntarias. Pero en el sector público y mixto se encuentra, con mayor frecuencia, redes “obligadas”. Aparte de esto, hemos señalado otras posibles diferencias entre redes en ambos sectores, que nos parece útil considerar. Ellas se producen cuando se trata de redes encabezadas por un organismo público y de redes con entidades monopólicas en el sector público.

Se ha presentado las dos principales líneas teóricas que permiten explicar la formación y operación de redes. Primero, la perspectiva económica, básicamente con la teoría de los costos de transacción y de agencia; y segundo, la socio organizacional, que en parte aplica los tradicionales enfoques sobre organizaciones jerárquicas -debidamente ampliadas- y otros que se centran en la configuración misma de la red y su necesidad de coordinación.

A estos efectos se ha hecho una revisión selectiva de la literatura técnica sobre los intentos explicativos de la formación y operación de redes. En ella aparecen poderosas explicaciones, siempre y cuando las condiciones y características de la red misma se adecuen a esos planteamientos, tal como se mostró en el desarrollo de este trabajo. Al mismo tiempo, cada una mostró debilidades para explicar tipos de redes que poseen otra clase de características; por ejemplo, la presencia de fallas en los merca-

dos, condiciones administrativas, contractuales y normativas diferentes, etc.

En estas circunstancias, dada la variedad de configuraciones que pueden adoptar las redes, y considerando que ellas rara vez representan tipos ideales o puros, es necesario pensar en alguna forma de combinar estas perspectivas, que no se apoye en una fórmula aditiva. Esto quiere decir, por ejemplo, que frente a una red voluntaria, donde el mercado opera eficientemente, la explicación económica tiene la primacía y la perspectiva socio organizacional es un apoyo. Por otro lado, en el caso de una red jerárquica, obligatoria, donde no opera el mercado, la primacía la tiene la explicación socio organizacional y la económica será un apoyo. En cualquier tipo de red intermedia entre los modelos puros se requerirá de una explicación que combine los componentes de ambas perspectivas. Además, puede sostenerse que la configuración de una red no constituye necesariamente un estado final o definitivo, sino que más bien a partir de mecanismos de coordinación de los socios u otros factores, puede alterarse de manera significativa.

Como se planteó al inicio, el propósito de este documento fue presentar una reflexión sobre la forma en que las perspectivas económica y socio organizacional dan cuenta de la formación y desarrollo de las redes interorganizacionales, en particular en el sector público. El trabajo futuro debe dirigirse en dos direcciones. En primer lugar, continuar explorando desde el punto de vista teórico la integración de los dos enfoques mencionados, tomando en cuenta las diferencias entre el sector público y el privado. Y en segundo lugar, comenzar su aplicación empírica, que por nuestra parte se dirigirá al sector público y mixto, tanto en Chile como en el resto de Latinoamérica y el Caribe.

Notas

¹ Oliver considera seis tipos de redes voluntarias: Asociaciones comerciales, Federaciones voluntarias de organizaciones, *Joint ventures*, Programas conjuntos, *Corporate-financial interlocks* y Uniones de agencia - patrocinador.

² “La distinción entre redes voluntarias y obligatorias es importante debido a que las explicaciones y consecuencias de la formación de relaciones entre ellas son fundamentalmente diferentes” (pág. 243).

³ “Los contratos incompletos requieren negociaciones *ex post*, provocando problemas potenciales de eficiencia” (Holmström y Roberts, 1998: 75).

⁴ De acuerdo con otros enfoques, se presenta lo que en economía se conoce como el problema del *hold-up*.

⁵ Coase (1937) fue el primero en tratar este tema, centrándose en los llamados costos de coordinación.

⁶ Como se refiere solamente a redes voluntarias, no considera una sexta contingencia: necesidad.

Bibliografía

BRYSON, John (1995) Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publisher. ed. revisada.

COASE, Ronald (1937) The Nature of the Firm. En: Económica, pp. 386-405.

DE BRUIJN, J. A. y E. F. TEN HEUVELHOF (1997) Instruments for Network Management. En: Managing Complex Networks. Kickert, Walter, E. H. Klijn y J. Koppenjan (eds.). London: Sage. pp. 119-136.

DICKSON, Pat y Marc WEAVER (1997) Environmental Determinants and Individual-Level Moderators of Alliance Use. En: Academy of Management Review, Vol. 40 No. 2.

FRANK, Robert (1996) Microeconomía y conducta. Madrid: McGraw Hill.

GNYAWALI, Devi y Ravindranath MADHAVAN (2001) Cooperative Networks and Competitive Dynamics: a Structural Embeddedness Perspective. En: Academy of Management Review, Vol. 26 No. 3. pp. 431-445.

- GRANOVETTER, M. (1992) Problems of Explanation in Economic Sociology. En: Networks and Organizations. N. Nohria y R. G. Eccles (eds.). Boston: Harvard Business School Press. pp. 25-56.
- HENDERSON, J. M y R. E. QUANDT (1995) Teoría microeconómica. Barcelona: Ariel. 3era. ed.
- HOLMSTRÖM, B. y J. ROBERTS (1998) The Boundaries of the Firm Revisited. En: Journal of Economic Perspectives, Vol. 12 No. 4 (Fall 1998).
- JONES, C., W. S. HESTERLY y S. P. BORGATTI (1997) A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. En: Academy of Management Review, Vol. 22 No. 4.
- KICKERT, W. J. M., E.-H. KLIJN y J. KOPPENJAN (1997) Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflectios. En: Managing Complex Networks. Kickert, Walter, E.-H. Klijn J. Koppenjan. London: Sage. pp. 166-191.
- KICKERT, W. J. M. y J. F. M. KOPPENJAN (1997) Public Management and Network Management: an Overview. En: Managing Complex Networks. Kickert, Walter, E.-H. Klijn y J. Koppenjan (eds.). London: Sage. pp. 35-61.
- KOREMENOS, Barbara y L. LYNN Jr. (1996) Leadership of a State Agency. En: The State of Public Management. Donald Kettl y H. Brinton Milward. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MARCH, James y Johan OLSEN (1989) Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.
- MILGROM, Paul y John ROBERTS (1992) Economics Organization and Management. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- MILLER, Gary (1992) The Political Economy of Hierarchy. Cambridge: Cambridge University Press.
- OLIVER, Christine (1990) Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. En: Academy of Management Review, Vol. 15 No. 2. pp. 241-265.
- OSBORN, Richard y John HAGEDOORN (1997) The Institutionalization and Evolutionary Dynamics of Interorganizational Alliances and Networks. En: Academy of Management Journal, Vol. 40 No. 2. pp. 261-278.
- O'TOOLE, Laurence Jr.(1996) Rational Choice and the Public Management of Interorganizational Networks. En: The State of Public Management. Donald Kettl y H. Brinton Milward (eds.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1997) Implementing Public Innovations in Network Settings. En: Administration and Society, Vol. 29 No. 2 (May). pp. 115-138.
- PETERS, B. Guy (1998) Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination. En: Public Administration, Vol. 76, (Summer 1998). pp. 295-311.
- PFEFFER, J. y G. R. SALANCIK (1978) The External Control of Organizations. New York: Harper and Row.
- PORTER, M. E. (1985) Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. New York: Free Press.
- _____ (1999) Ser competitivo. Bilbao: Ediciones Deusto.
- POWELL, W. W. y Paul DIMAGGIO (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- PRAWDA, Juan (1996) Métodos y modelos de investigación de operaciones. Vol. I. México: Editorial Limusa.
- PROVAN, Keit y Brinton MILWARD (1995) A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: a Comparative Study of Four Community Mental Health System. En: Administrative Science Quarterly, No. 40. pp. 1-33.

- SCOTT, W. R. (1987) The Adolescence of Institutional Theory: Problems and Potential for Organizational Analysis. En: Administrative Science Quarterly, Vol 32. pp. 493-512.
- WEIMER, David L. y Aidan R. VINING (1996) Economics. En: The State of Public Management. Donald Kettl y H. Brinton Milward (eds). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- WILLIAMSON, Oliver (1975) Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: The Free Press.
- _____ (1985) The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press.

La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000 *

Daniel Zovatto G.

I. Introducción

Al inicio del Siglo XXI, la situación política de América Latina es radicalmente diferente de la que tenía hace más de dos décadas. A mediados de 1970, sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela se elegían con regularidad los líderes políticos mediante procesos electorales abiertos y competitivos. Por ello, y aunque la democracia no sea impecable ni inmune a las amenazas, es hoy, a excepción de Cuba, la única forma de gobierno en toda la región.

En efecto, América Latina vive, desde hace más de dos décadas, el proceso de (re)democratización más largo, extenso y profundo de toda su historia. Nuestra región viene experimentando una doble transición, que en algunos países es triple: la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado; y la tercera (que aplica sólo a ciertos países), de la guerra a la paz.

Una de las características centrales de este proceso -iniciado en Ecuador y la República Dominicana, en 1978, en el marco de la “Tercera Ola” y extendido en etapas sucesivas al resto de los países de la región con la única excepción de Cuba- pasa por los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Para algunos existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política.

Los partidos y los políticos están en el centro de esta crisis, lo que ha colocado a la política “bajo sospecha” en un buen número de países de la región. Las encuestas reflejan este malestar con la política y con sus actores. En efecto, en el 2001, según datos de Latinobarómetro, sólo un 25% de los latinoamericanos, como media regional, están satisfechos con el funcionamiento de la democracia. Cabe asimismo destacar que este descontento, que hasta el año 2000 no había trascendido al campo de las valoraciones y actitudes respecto del apoyo a la democracia en cuanto sistema de gobierno, cambió radicalmente en el 2001. En este sentido, la democracia, que venía gozando desde 1996 de un firme respaldo de alrededor del 60%, cayó al 48% en el 2001.

En cuanto al grado de confianza en las instituciones, vemos que la Iglesia Católica sigue en primer lugar, mientras que los Medios de Comunicación (especialmente la televisión) y las Fuerzas Armadas están en segundo y tercer lugar respectivamente. Los últimos puestos se los disputan los parlamentos y los partidos.

Cabe señalar, sin embargo, que este malestar no ha traído, hasta ahora, en el ámbito regional, una abrupta caída del nivel de participación electoral (sigue cercano al 70% como promedio regional), a excepción de ciertos países entre los que destacan por su alto abstencionismo los casos de Colombia, El Salvador y Guatemala.

Este déficit democrático que enfrenta actualmente la región (con diferencias importantes entre los países que la integran), unido a un difícil contexto económico y social que, pese a sus reformas y avances, sigue presentando niveles de crecimiento bajos y volátiles, combinado con altos porcentajes de pobreza (40%) y de distribución desigual de la riqueza (la peor a escala mundial), ha generado una creciente preocupación por la salud de la democracia en América Latina en términos de su profundización, consolidación y perdurabilidad.

Por otra parte, la búsqueda en nuestra región de un desarrollo más acelerado, perdurable y equitativo ha ido pasando por sucesivos paradigmas. Las luces y sombras del desarrollo latinoamericano durante el Siglo XX no han sido tanto en términos de crecimiento como respecto a la

(*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

calidad del mismo en términos de perdurabilidad, cohesión social interna, renovación periódica de las bases del crecimiento y competitividad internacional. En efecto, América Latina creció mucho durante el siglo pasado y su progreso social no es despreciable. Sin embargo, seguimos teniendo déficit sociales abrumadores y la posición de la región dentro de la economía mundial continúa dejando mucho que desear.

En efecto, después de dos décadas de reformas neoliberales, inspiradas en el llamado "Consenso de Washington", y sin perjuicio de reconocer sus aspectos positivos, los hechos se han encargado de dejar en claro los límites de este enfoque. Por ello, y de un tiempo a esta parte, el debate viene poniendo énfasis en la necesidad de una segunda generación de reformas, haciendo hincapié en la dimensión institucional y en una revalorización de la política. En este sentido, unido al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe ahora una aceptación creciente de las contribuciones positivas de la democracia para el desarrollo (Amartya Sen, 1999, entre otros).

Este valor instrumental de la democracia ha sido bastante estudiado en relación con los países desarrollados, pero también parece estar apoyado por un análisis, si bien somero, de la evidencia de nuestros países. Para un conjunto de indicadores de cohesión social y de eficiencia del Estado, los países de la región con la historia democrática más profunda y duradera (Costa Rica, Uruguay y Chile), muestran resultados superiores a la media de la región y se comparan aún más favorablemente con aquellos países de menor desarrollo institucional y político democrático.

De ahí que, en nuestra opinión, la región necesita no sólo una nueva agenda para la reforma económica, sino también una clara y renovada agenda de reforma política dirigida a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad. Afortunadamente, este proceso ya se ha iniciado en un buen número de países mediante una segunda oleada de reformas políticas-electorales, constitucionales y/o legales, si bien en numerosos casos caracterizadas, lamentablemente, por fuertes resistencias al cambio, sin norte claro, muy cortoplacistas, y en algunos casos peor aún, de neto corte gatopardista.

Por otra parte, y a diferencia de las reformas económicas sobre las que existe un intenso debate y un profuso análisis, el estudio comparado de las reformas políticas-electorales en América Latina, sin perjuicio de algunos trabajos pioneros en este campo, es anémico, sobre todo en relación con el impacto que las mismas han tenido para la estabilidad y gobernabilidad del sistema, para mejorar los niveles de representación, rendición de cuentas y transparencia de los actores políticos, así como para el desarrollo económico y social de la región. Precisamente, este trabajo presenta una primera y limitada aproximación comparada al tema, organizada en torno a cuatro temas principales:

- reformas del régimen político;
- reformas del sistema electoral;
- reformas a los partidos políticos (en especial en materia de financiación y democratización interna); y
- reformas destinadas a incorporar diferentes mecanismos de democracia directa.

II. La reforma del régimen político

Al iniciarse la Tercera Ola en América Latina, el espectro del parlamentarismo recorría la región. Durante las décadas de 1970 y 1980, la mayoría de la discusión académica acerca de las razones que llevaron al colapso de los sistemas democráticos a nivel regional en décadas anteriores, se centraron en la importancia del régimen político y electoral (Linz y Stepan, 1978; Linz, 1990; Di Palma, 1990; Linz y Valenzuela, 1994). Específicamente se afirmaba que el presidencialismo contribuía a los problemas de gobernabilidad, lo que se suponía se podía obviar o manejar mejor en un sistema parlamentario. La combinación de sistemas presidenciales con sistemas de representación proporcional, muy común en

América Latina, se decía, era la peor de todas las conocidas. Se señalaba, en este sentido, que si las nuevas democracias querían mejorar sus posibilidades de supervivencia y afianzar su estabilidad debían efectuar una segunda transición, es decir además de transitar del autoritarismo a la democracia debían pasar del presidencialismo al parlamentarismo. Sin embargo, esta pesimista valoración académica del presidencialismo no quedó inmune a la crítica empírica y teórica (Shugart y Carey, 1992; Sartori, 1994; Shugart y Mainwaring, 1997).

Pero más allá de este debate académico acerca de las perspectivas de la democracia presidencialista en América Latina, lo cierto es que, en los hechos, ninguna de las nuevas democracias latinoamericanas ha adoptado hasta ahora formas de gobierno parlamentarias ni semipresidencialistas, si bien existen países cuyas constituciones contemplan rasgos semiparlamentarios o semipresidencialistas, tales como la censura de ministros y la posibilidad del ejecutivo de disolver el parlamento como respuesta a esta medida (Uruguay 1966, Guatemala 1985, Colombia 1991, Perú 1993, Argentina 1994, Ecuador 1998 y Venezuela 1999, entre otras contemplan una o ambas medidas). Sin embargo, en los pocos casos en que este tema se discutió a fondo, la opción en favor de un cambio de régimen político fracasó. El caso más paradigmático es el rechazo popular al parlamentarismo, sometido a referéndum en Brasil en 1993. Hoy en día, este tema no suscita mayor interés entre los países de la región, salvo la reciente propuesta del Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez de llevar a cabo una reforma dirigida a adoptar un sistema semipresidencial. En suma, la mayor parte de los países de América Latina siguen contando hoy, pese a la gran cantidad de reformas registradas, con la combinación (¿nefasta?) de presidencialismo y representación proporcional.

Frente a la evidencia de que en América Latina el presidencialismo es un *factum*, el debate se ha desplazado en los últimos años en una doble dirección. Por un lado, hacia la constatación de que el presidencialismo latinoamericano dista de ser uniforme, existiendo, por el contrario, una rica variedad de diseños institucionales; y por el otro, en el estudio particular de los diversos mecanismos y fórmulas que le permiten al presidencialismo funcionar con mayor fluidez y eficacia.

En suma, en materia de régimen político no ha habido cambios formales significativos en la región. Todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias formales importantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición que hoy caracterizan la casi totalidad de los países sudamericanos.

Tampoco ha habido cambios en lo que refiere al carácter federal o unitario de los Estados (4 federales -México, Argentina, Brasil y Venezuela- y 14 unitarios), pero sí numerosos intentos -con suerte diversa- en materia de descentralización. Cabe registrar, eso sí, una incipiente tendencia a pasar de sistemas bicamerales a unicamerales (entre ellos, Perú en 1993 y Venezuela en 1999) en dos proyectos semi-autoritarios, como los de Fujimori y Chávez, con el objetivo de asegurar mayoría parlamentaria.

A nuestro juicio, lo más importante para la gobernabilidad y estabilidad de los sistemas democráticos radica en las variaciones institucionales propias de cada tipo de régimen, así como en los contextos sociales y políticos más amplios en que éstos operan. Asimismo, y aunque no está directamente vinculada con la configuración constitucional o legal del sistema, la estructura y características del sistema de partidos constituye otro elemento cuyas múltiples formas pueden incidir profundamente en la dinámica de todo régimen democrático. En efecto, la cantidad de partidos con representación en el congreso, la estabilidad de la competencia entre los partidos y el grado de arraigo que estos tienen en la sociedad, pueden afectar, junto a otros importantes factores, la calidad de la representación política y las posibilidades de mantener relaciones armoniosas entre el ejecutivo y el parlamento.

Cabe señalar que las instituciones políticas no constituyen el único conjunto de factores que afectan el desempeño de los sistemas democráticos (ni necesariamente el más importante). Existe un sinnúmero de factores institucionales que moldean la operación de todo sistema democrático, a pesar

de su respectiva estructura constitucional. Entre estos factores figuran los siguientes: el grado de desarrollo social y económico, la intensidad de las divisiones étnicas, religiosas y socioeconómicas, la propensión de la ciudadanía para la asociación y la cooperación, y las presiones políticas y económicas que ejerce la comunidad internacional. Influye, también, la calidad del liderazgo político.

III. La reforma del sistema electoral

a) Introducción

Por sistemas electorales entendemos en este trabajo “los mecanismos por los cuales se traducen los votos emitidos en unas elecciones generales en escaños ganados por partidos o candidatos”.

La selección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Las variables clave son: (i) la fórmula electoral utilizada (mayoritaria, proporcional o mixta); (ii) la fórmula matemática empleada para calcular la asignación de puestos; y (iii) el tamaño del distrito (no cuántos votantes viven en un distrito, sino cuántos escaños elige ese distrito).

Los sistemas electorales, más que producir leyes deterministas, lo que generan son tendencias que, de encontrar un contexto favorable, se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles; pero debemos subrayar: siempre que encuentren un contexto histórico político favorable.

En suma, lo que queremos indicar es que los efectos finales de un sistema electoral en un país determinado, en un momento determinado, dependen tanto del sistema electoral como del contexto específico dentro del cual éste opera. Por ello, el debate en torno a los diferentes tipos de sistemas electorales así como en relación con sus efectos, positivos y negativos, no puede darse en abstracto (tipos puros), sino en relación concreta con un país y con un momento determinado, debiendo precisarse siempre cuáles son los objetivos específicos que se quieren alcanzar (objetivos deseados) y cuáles los que se quieren evitar (objetivos perversos o no deseados).

Cabe señalar, asimismo, como bien expresa Giovanni Sartori, que para bien o para mal, los sistemas electorales son la institución política más manipulable, ya que al traducir los votos emitidos en unas elecciones generales en cargos, la selección del sistema electoral determina efectivamente quién es elegido y qué partido(s) llega(n) al poder.

Además, los sistemas electorales influyen en otros aspectos significativos del sistema político tales como: el sistema de partidos, la integración política de los parlamentos, la gobernabilidad y el comportamiento electoral de los ciudadanos.

b) Visión comparada latinoamericana: situación actual y tendencias

Latinoamérica es una de las regiones del mundo que más fe aparenta tener en el poder de los sistemas electorales a juzgar por la cantidad de reformas que han tenido lugar a lo largo de estas dos primeras décadas de transición a la democracia; cambios o reformas que, sin embargo, cuando las analizamos cuidadosamente, vemos que usualmente no han afectado mayormente la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría.

Desde el punto de vista teórico, dos objetivos centrales animaron la mayoría de las reformas o los intentos de éstas: dotar al sistema político de mayor gobernabilidad y mejorar al mismo tiempo la representación. Sin embargo, la mayoría de las veces los objetivos perseguidos por las reformas se han estrellado contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta. Por ello, los resultados alcanzados a la fecha no son muy alentadores.

En relación con la **elección para Presidente de la República**, su importancia radica en dos efectos principales. Uno, el directo, que tiene que ver con la legitimidad popular del mandato presidencial, es decir con el peso político que se deriva del respaldo popular obtenido. Otro, el indirecto, que consiste en que la forma de elegir el Presidente influye en el número de partidos representados en el parlamento y por ende en la gobernabilidad.

Existen dos tipos básicos en materia de sistemas: por mayoría relativa o por mayoría absoluta o especial a dos vueltas.

La fórmula de mayoría relativa tiende a una mayor concentración del voto en los candidatos con mayor opción, y estos votos, si las elecciones son simultáneas, tienden a su vez a trasladarse a los partidos que los apoyan en la elección del congreso (efecto arrastre), lo cual, en principio, ayuda a la gobernabilidad ya que le permite al ejecutivo contar con una mayoría en el parlamento. En estos sistemas, los partidos, especialmente los de tamaño medio y pequeño, tienden a buscar alianzas y organizar coaliciones antes de las elecciones, asumiendo que deben juntar fuerzas para elegir a alguien que comparta o, al menos, sea próximo a sus convicciones, ya que para llegar al poder tienen una sola oportunidad.

Por el contrario, la fórmula de mayoría absoluta o especial está asociada a una mayor dispersión del voto en la primera vuelta. Este sistema opera a contramano del anterior y no tiene incentivos para formar alianzas antes, sino después de las elecciones. Si el elector supone que la elección no se decide en la primera vuelta, tiende a votar por su partido favorito con el objetivo de fortalecerlo en las negociaciones que tendrán lugar en la segunda vuelta, lo cual genera, si las elecciones para el parlamento son a una vuelta y simultáneas, que haya menos posibilidades de que el ejecutivo cuente con mayoría en el congreso.

El objetivo que se persigue con la fórmula de mayoría absoluta o especial es darle al poder ejecutivo mayores niveles de legitimidad inicial, garantizando a la vez que ningún candidato que tiene un rechazo mayoritario de la ciudadanía pueda llegar a ser Presidente.

La situación en América Latina presenta la siguiente característica: a nivel presidencial, 14 países de un total de 18 exigen hoy una mayoría absoluta (10 países con 50% más uno) o una mayoría especial (4 países con una mayoría entre un 40 y un 45% de los votos) para ganar en la primera vuelta.

La tendencia ha sido moverse de la fórmula de mayoría relativa, que predominaba hasta fines de los 70, al sistema de doble vuelta. Ningún país pasó del sistema de mayoría absoluta o especial al de mayoría relativa. Por su parte, Uruguay, Venezuela y Colombia cambiaron de mayoría simple a mayoría absoluta; Nicaragua y Argentina lo hicieron de mayoría simple a umbral rebajado (este último país es el único que rebajó dos veces el umbral). Finalmente, Ecuador reformó en sentido contrario a la tendencia regional, pasando del sistema de mayoría absoluta al de umbral rebajado.

La duración del mandato presidencial es un tema importante tomando en cuenta la rigidez del presidencialismo y el acelerado desgaste que sufren hoy día los presidentes. El promedio está entre los cuatro y los seis años. A fines de 2000, ocho países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras) tenían mandatos de cuatro años, si bien los dos primeros con la posibilidad de reelección inmediata; siete países (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Perú) de cinco años, si bien el último con posibilidad de reelección inmediata; y sólo tres países (Chile, Venezuela y México) de seis años.

Durante estas dos décadas, siete países efectuaron cambios en relación con la duración del mandato presidencial: cinco países acortándolo (Argentina de seis a cuatro y Brasil de cinco a cuatro pero, como ya vimos, con posibilidad de reelección; Chile de ocho a seis; Guatemala de cinco a cuatro; y Nicaragua de seis a cinco). Sólo dos países ampliaron el período: Bolivia, de cuatro a cinco años y Venezuela de cinco a seis años y con posibilidad de reelección inmediata.

En materia de reelección también ha habido novedades. Dos tercios de los 18 países latinoamericanos permiten alguna forma de reelección, si bien sólo cuatro países (Argentina, 1994; Brasil, 1997; Perú, 1993 y Venezuela, 1999) autorizan la reelección inmediata. Analizando los cambios registrados durante estas dos décadas, constatamos que el sistema dominante es alguna forma de reelección pero sin que haya una tendencia clara en relación con los cambios operados. Así, del 50% de los países de la región (nueve) que cambiaron su sistema, cuatro (Argentina, Brasil, Perú y Venezuela) pasaron de una reelección alternada a una inmediata; tres en cambio lo hicieron en sentido opuesto: Paraguay pasó de reelección inmediata a prohibida, mientras que República Dominicana y Nicaragua de reelección inmediata a alternada. Por último, Colombia pasó de alternada a prohibida y Ecuador de

prohibida a alternada.

La mayoría de los países (11 de un total de 18) presentan la característica de la simultaneidad de sus elecciones presidenciales y parlamentarias (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay), o de parcialmente simultáneas (Argentina y México), lo cual en principio es favorable a la gobernabilidad debido al efecto arrastre de la primera sobre la segunda. Los cinco países con elecciones separadas son: Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela.

Si analizamos los cambios registrados, vemos que durante estas dos décadas se registran cambios en cinco países: en tres casos la tendencia ha sido a favor de la separación de las elecciones (Chile, República Dominicana y Venezuela), mientras que en Argentina el cambio fortaleció el carácter parcialmente simultáneo de las mismas, y en Ecuador el cambio de 1998 (la eliminación de las elecciones de medio período) hizo derivar al sistema desde parcialmente simultáneo a completamente simultáneo.

Sin embargo, la generalizada incorporación del sistema de mayoría absoluta (que tiene un efecto de mayor dispersión del voto que el de mayoría relativa) vino a complicar la gobernabilidad, ya que, como diversas investigaciones lo demuestran (Mainwaring y Shugart, entre otras), la mejor manera de lograr mayorías es con un sistema de mayoría relativa y con elecciones simultáneas (ello se logró en un 54% de casos); seguido por mayoría absoluta y elecciones simultáneas (15%); seguido por mayoría absoluta con elecciones separadas (tan sólo un 9%).

Por su parte, el objetivo buscado con la mayoría absoluta (mayor legitimidad inicial del ejecutivo, así como incentivar a las organizaciones políticas principales a que se constituyan en bloques, que lleguen a acuerdos, por lo menos para la segunda vuelta, con la esperanza de que estos pactos se trasladen al nivel parlamentario y sean estables) no se ha visto corroborado en la mayoría de los casos. Países como Ecuador nos demuestran que la supuesta legitimidad que se alcanza en una segunda vuelta puede ser muy efímera. Bolivia, en cambio, con su modalidad *ad hoc* (mayoría absoluta pero sin segunda vuelta, dándole al congreso la facultad de elegir y forzando con ello alianzas) ha resultado ser a la fecha una experiencia más positiva en este sentido.

Pareciera, por lo tanto, que si se desea aumentar las posibilidades de que el ejecutivo cuente con mayorías parlamentarias que le permitan gobernar, se debe favorecer sistemas de elecciones presidenciales de mayoría relativa, a una sola vuelta, o a doble vuelta pero con mayoría especial no superior al 40%, y con elecciones simultáneas de congreso y de Presidente.

Para la **elección de los representantes del congreso**, la modalidad dominante en América Latina es el sistema de representación proporcional. Sin embargo, dentro de esta modalidad hay posibilidades para moverse en la dirección de una mayor responsabilidad individual de los parlamentarios, así como una adecuada representatividad que no ponga en peligro la gobernabilidad, pero ello debe hacerse tomando muy en cuenta las circunstancias específicas de cada Estado. Países con representación proporcional son: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

La tendencia mundial es a buscar un balance entre la demanda de mayor representatividad por un lado y de mayor gobernabilidad por el otro. En América Latina vemos dentro de esta tendencia las reformas de Bolivia y Venezuela, países éstos que han adoptado un sistema mixto, conocido asimismo como representación proporcional personalizado.

Otro grupo de países cuenta con sistemas mayoritarios o bien con sistemas de representación proporcional que, debido a la existencia de circunscripciones electorales pequeñas sin mecanismos adicionales de compensación, producen efectos similares a los de los sistemas mayoritarios. Entre estos cabe señalar el caso de México, el cual cuenta con un sistema electoral mayoritario con lista proporcional adicional, también llamado segmentado. Ecuador puede, asimismo, ser considerado como un sistema electoral segmentado. Chile tiene un sistema de circunscripciones binominales; Colombia,

un sistema de listas múltiples, y Guatemala, Panamá y República Dominicana, sistemas de representación proporcional pero con circunscripciones pequeñas.

En cuanto a las formas de candidatura, cabe señalar que la búsqueda de mejores niveles de representación, acompañada de una mayor personalización del voto, cercanía entre representante y representado, y mejores niveles de rendición de cuentas, registra también resultados modestos a la fecha.

En **materia de listas**, cabe distinguir tres tipos principales: (i) lista cerrada y bloqueada; (ii) lista cerrada y no bloqueada (voto preferente); y (iii) lista abierta.

La tendencia mayoritaria en América Latina es al predominio del sistema de listas cerradas y bloqueadas, para un total de 11 países: Argentina, Colombia (si bien con listas múltiples), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Otros cuatro países cuentan con un sistema de voto preferente o preferencial, es decir listas cerradas pero no bloqueadas: Brasil, Chile, Panamá y Perú. Por su parte, como ya vimos, México tiene un sistema segmentado, mientras que Bolivia y Venezuela cuentan con un sistema mixto. Ningún país de América Latina cuenta con listas totalmente abiertas.

En el primer caso (listas cerradas y bloqueadas), no existe una personalización del voto, sino que se vota por toda la lista. Las críticas a este sistema destacan el hecho de que no permite al elector un buen margen de escogencia y que quien rinde cuenta no es el político individualmente sino el partido.

Por su parte, la ventaja del sistema de voto preferencial (listas cerradas pero no bloqueadas) radica en que facilita una mayor personalización del voto, y entre sus principales desventajas se señala que tiende a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios frente a sus partidos; autonomía que en algunos casos puede llegar a situaciones similares a la anarquía (por ejemplo, la situación de los partidos brasileños en algunos momentos). Esto, a su vez, hace muy complicado que los partidos funcionen en forma coordinada y disciplinada en el congreso.

En cuanto a la **fórmula matemática**, no hay una tendencia muy marcada en favor de una u otra, prevaleciendo ligeramente los países que utilizan el sistema de D'Hondt, el cual, como sabemos, premia a los partidos grandes, seguido por la fórmula Hare, que tiende a beneficiar más a los partidos pequeños.

c) Balance

En términos generales, podemos decir que en América Latina predomina:

- Para el ejecutivo, la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas.
- En materia de reelección, la tendencia es en favor de la prohibición de la reelección inmediata, sin perjuicio de las últimas cuatro reformas habidas en Argentina, Perú, Brasil y Venezuela, que marcharon en sentido contrario, es decir en favor de la reelección inmediata.
- A nivel parlamentario, predomina la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas, con un tamaño promedio de los distritos electorales entre 5 y 10 representantes.
- La mayoría de los países cuenta con elecciones (presidenciales y parlamentarias) simultáneas o parcialmente simultáneas.
- De las numerosas reformas electorales que tuvieron lugar en América Latina entre 1978 y el 2000, únicamente en cinco de los 18 países se llevó a cabo un cambio del tipo del sistema electoral: Bolivia y Venezuela adoptaron un sistema de representación proporcional personalizado. Los otros tres países son Ecuador, Perú y Uruguay. Un año antes, en 1977, México también cambió su sistema electoral en favor de uno segmentado.

En suma, el predominio de los sistemas electorales proporcionales en la gran mayoría de los sistemas electorales latinoamericanos, favorece el valor de la “representación” (aunque no demasiado) por encima del valor de la “eficacia”. Esto trae, entre otras varias, tres consecuencias principales: una, los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero ésta no suele ser

proporcional a la totalidad de su fuerza electoral. Dos, en estas dos décadas se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos, el cual ha pasado de una media regional de 2,6 a 3,4. Y tres, los sistemas proporcionales brindan poca garantía a los presidentes de obtener una mayoría en el congreso, debido a que bastantes partidos pueden lograr una representación significativa. De hecho, en América Latina, durante las últimas dos décadas, la mayoría de los ejecutivos ha tenido serios problemas a la hora de armar las mayorías necesarias en el parlamento, determinando que pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y fuertes facultades constitucionales) han enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al estar en minoría ante el congreso.

Por otra parte, el predominio de listas cerradas y bloqueadas tiende a impedir el desarrollo de vínculos estrechos entre los electores y sus representantes y limita la rendición de cuentas. En muchos casos, los electores típicamente no conocen a sus representantes, ni saben cómo éstos votan en el congreso, o bien, si son capaces o no. Por otro lado, los representantes tienen pocos incentivos para mantener relaciones estrechas con sus electores dirigidas a satisfacer sus demandas. Por el contrario, más bien fijan su atención en complacer a los dirigentes partidarios nacionales o regionales, con el fin de obtener puestos privilegiados en la lista partidaria de cara a las próximas elecciones. En parte, a consecuencia de los incentivos basados en el sistema electoral, los parlamentos, en la mayoría de los países latinoamericanos, no han jugado un papel central, enérgico e independiente en la formulación de la política o en la supervisión del poder ejecutivo.

Hubiera sido de esperar que los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas hubieran fomentado el desarrollo de partidos “fuertes”. Sin embargo, esto no ha ocurrido en general, si con el término “fuerte” se quiere afirmar que los partidos cuentan con la lealtad y respeto de la ciudadanía, y que representan claros conjuntos de principios y orientaciones programáticas. En los países latinoamericanos con sistemas de listas cerradas y bloqueadas los partidos suelen ser “fuertes” sólo en el sentido de que los legisladores tienden a seguir las órdenes de sus respectivos dirigentes, lo cual es muy probable que haya contribuido a una separación cada vez más intensa entre los ciudadanos y los partidos políticos, provocando el desgaste de su legitimidad.

Resumiendo, a lo largo de estas dos últimas décadas se han implementado reformas a los sistemas de elección de legisladores en la mayoría de los países latinoamericanos. Si bien existen pocos casos de cambios profundos en la proporcionalidad, estas reformas han tendido a favorecer la **representación** a expensas de la **eficacia**.

Se han introducido, además, varios tipos de reformas dirigidas a incrementar la discreción del votante a la hora de escoger a sus representantes. Las reformas más profundas constituyen la adopción del sistema de representación proporcional personalizado en Bolivia y Venezuela. Sin embargo, es difícil evaluar el impacto que estos cambios han tenido en relación con la gobernabilidad democrática. Queda claro, en el caso de Venezuela por lo menos, que la reforma no impidió el colapso del sistema partidario tradicional ni el inicio de la crisis más amplia en el sistema democrático de esa nación. Pero puede que la implementación de dicha reforma se haya dado cuando la práctica de desprestigiar a los líderes tradicionales e instituciones establecidas ya estaba en marcha. Otros han criticado la reforma por quedar corta en la disminución del poder que ejercen los principales dirigentes partidarios en la designación de candidaturas legislativas. En todo caso, es claro que la reforma electoral no pudo evitar la crisis del sistema político venezolano.

Otro tipo de reforma también adoptado en varios países de la región, dirigido a aumentar la discreción ciudadana a la hora de escoger a sus líderes, es el uso de boletas separadas: una para la legislatura y otra para la presidencia. En donde se ha implementado esta práctica sin asignar distintos marcos temporales, se ha aumentado sin duda el valor de la **participación** sin minar apreciablemente su **eficacia**.

IV. Las reformas a los partidos políticos

a) Financiación

a.1) Introducción

Por financiamiento de la política entendemos la administración de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto para sus actividades electorales como para su funcionamiento ordinario.

La relación entre el dinero y la política es esencial para la salud y la calidad de la democracia, dado el papel del dinero dentro del sistema político. La relevancia de este tema va de la mano con su complejidad y con los intensos debates que en torno al mismo se generan, en particular, la tensión entre el principio de libertad de expresión por un lado y, por el otro, los principios de ecuanimidad y equidad de la competencia electoral. En efecto, incluso las democracias avanzadas no han logrado, aún, encontrar una solución satisfactoria a estas cuestiones, ni han podido escapar a los escándalos, como lo demuestran diversos casos en Estados Unidos, Japón, Francia, España, Inglaterra y Alemania.

No es ésta una materia nueva, ya que la relación dinero-política ha acompañado a los partidos prácticamente desde su origen. Sin embargo, el tema presenta hoy características especiales respecto del pasado, debido entre otras razones a la nueva manera de hacer política (videopolítica), a la importancia creciente de la propaganda, así como al incremento exponencial de los gastos electorales.

Por otra parte, en América Latina este tema guarda hoy estrecha relación con la crisis de la ética en la función pública y suele asociarse, con bastante frecuencia, con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias.

Sin embargo, y pese a la importancia que hoy se reconoce a esta cuestión, la misma no fue considerada prioritaria durante la primera etapa de la transición política. Empero, una vez que las elecciones fueron ganando credibilidad y aceptación, la agenda política fue incorporando nuevos temas vinculados con la calidad de la democracia y su perfeccionamiento, entre ellos el del financiamiento.

Es así como el tema viene recibiendo cada vez mayor atención, habiéndose convertido en varios países de la región en verdadera “manzana de la discordia”, en tanto su incidencia se reconoce decisiva para: (i) garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral; (ii) asegurar niveles de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos públicos y privados; (iii) evitar, tanto como sea posible, el tráfico de influencias y las oportunidades de corrupción política; y (iv) prevenir el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, el narcodinero.

a.2) Los ejes principales del debate actual

El (r)establecimiento de la democracia en América Latina llevó a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política, permitiéndoles legitimarse, mediante su constitucionalización, como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena, con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, y debido al creciente encarecimiento de las campañas electorales -recostadas cada vez más en la televisión, la mercadotecnia, el empleo de asesores, las encuestas y los grupos focales-, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

A la necesidad de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas y de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, se suma la declinación de las cuotas de los afiliados; combinación ésta que ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, sin indagar muchas veces sus orígenes, abriendo de este modo la puerta al financiamiento ilegal.

En este contexto, surgió en América Latina el debate sobre el financiamiento en torno a cuatro ejes fundamentales:

El primero, la discusión sobre si regular o no, y, en caso de optar por la regulación, cuánto regular. En este ámbito no existe un comportamiento uniforme entre los países de la región, ya que en tanto algunos países cuentan con un detallado marco regulatorio (México), en otros, en cambio, las regulaciones son escasas (Uruguay, Panamá y Perú). El tema es complejo, pues mientras, por una parte,

existen razones de peso que justifican la necesidad de establecer reglas claras para el juego tendentes a lograr un mayor control público sobre los movimientos financieros de los partidos, se hace evidente, por otra, el riesgo de la sobrerregulación que podría conducir a una inobservancia mayor.

El segundo trata acerca de las diversas modalidades del financiamiento en torno a dos cuestiones principales: a) financiamiento privado, público o mixto; y b) en caso de optar por el financiamiento mixto, ¿cuál es el balance adecuado entre fondos públicos y fondos privados? La discusión de este tema se ha visto favorecida por el cuestionamiento que diversos sectores políticos y sociales han planteado sobre la pertinencia de que el Estado disponga un volumen significativo de sus recursos para los partidos, sobre todo en el contexto de crisis fiscales que afectan actualmente a un buen número de estados latinoamericanos; cuestionamiento que cobra mayor fuerza debido a la generalizada crisis de credibilidad de la clase política.

El tercero gira en torno a ¿cómo disminuir la demanda de dinero en la actividad electoral?, ¿cómo lograr un acceso más equitativo de los partidos a los medios de comunicación?, y ¿cómo lograr un mejor uso de los recursos públicos utilizados en la actividad política? Este debate surge ante la necesidad de contrarrestar los elevados costos de las campañas electorales y los riesgos que esto conlleva, en términos de la independencia partidaria y del financiamiento ilegal. Su propósito es la búsqueda de mecanismos que a la vez que reduzcan los disparadores del gasto electoral, logren al mismo tiempo un mejor empleo de los recursos públicos, pasando del concepto de gasto al de inversión electoral.

El cuarto refiere al establecimiento y/o fortalecimiento de los mecanismos y órganos de control, así como del régimen de sanciones, con el propósito de lograr una mayor transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento de la legislación en esta materia.

a.3) Principales tendencias del proceso de reforma

Un análisis de la situación actual, en el ámbito regional, muestra como principales tendencias de reforma electoral las siguientes:

- **Al mantenimiento del sistema mixto.** En todos los países de América Latina, salvo en Venezuela, predomina el sistema mixto, si bien con una gran variedad de modalidades. Asimismo, no existe en la región una tendencia clara en favor del financiamiento público o del privado. Así, mientras la reforma mexicana de 1996 puso énfasis en el financiamiento público y una orientación similar parecieran seguir, entre otros, los proyectos de reforma electoral de Argentina, Brasil y Colombia, Venezuela, en cambio, marcha en sentido opuesto al haber prohibido absolutamente el financiamiento público. Por su parte, países como Chile y Perú cuentan únicamente con financiamiento público indirecto.

- **A pasar del gasto electoral a la inversión electoral.** Se constata, igualmente, una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos destinados al fortalecimiento y modernización de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. En este sentido, las reformas electorales en la región -aprobadas y/o en trámite- han introducido en el financiamiento público directo una tercera ventana dirigida a promover el fortalecimiento de la cultura política, así como el de las actividades de investigación y capacitación de los partidos.

- **A limitar las contribuciones privadas.** Los escándalos de corrupción y la vinculación de los partidos y sus candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, junto con la percepción generalizada de que en la mayoría de los países los fondos privados -cuyos montos totales no se conocen a ciencia cierta- superan a los fondos públicos, han conducido a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado, tanto en lo que refiere al origen (quiénes pueden aportar) como con respecto a los topes de las mismas (montos máximos permitidos).

Una razón adicional que justifica estas medidas es evitar grandes desequilibrios o asimetrías entre los recursos de los partidos, así como disminuir la influencia de las contribuciones “plutocráticas” y el consiguiente peso de los “*fat cats*” o grandes contribuyentes.

Entre las prohibiciones establecidas se presentan dos tendencias principales. La primera, destinada a impedir las donaciones extranjeras (de gobiernos, instituciones o individuos), incluso aquellas previstas para apoyar actividades de formación/ capacitación/educación de los partidos. La experiencia comparada demuestra que este tipo de contribuciones suele abrir un portillo peligroso que imposibilita el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de éstas. La segunda apunta a prohibir las contribuciones anónimas, exceptuando las obtenidas a través de colectas públicas.

- **A lograr un acceso equitativo a los medios de comunicación social.** Otra tendencia -incipiente aún pero que viene cobrando fuerza- es aquella que procura facilitar a los partidos un acceso equitativo a los medios, en especial a la televisión.

Mientras ciertos temas rayan el límite de la sobrerregulación, el acceso equitativo a los medios de comunicación, salvo en unos pocos países (Brasil, Chile, México), no está regulado adecuadamente. En este sentido, la mayoría de las legislaciones han venido incorporando normas tendentes a garantizar el acceso gratuito a los medios de comunicación (derecho de antena), principalmente a la televisión, ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países, entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

No obstante esta tendencia, en la mayoría de los países de la región queda aún un largo camino por recorrer si se desea reducir los niveles actuales de iniquidad en que compiten las diversas fuerzas políticas; condiciones que pueden atribuirse fundamentalmente a:

- El predominio de una fórmula que combina, por un lado, el acceso gratuito a los medios y, por el otro, la posibilidad de contratación de espacios adicionales en los medios privados, aspecto que por lo general está poco regulado y resulta difícil de controlar.

- Los dueños y administradores de los medios de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos y políticos. Aun en los medios de propiedad colectiva, es común que quienes controlan las acciones tengan intereses que los llevan a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, los benefician.

- El bajo “*rating*” o nivel de audiencia que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, obliga aun a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados.

- El cambio acelerado en la tecnología de las comunicaciones provoca algunos vacíos regulatorios que afectan la igualdad de condiciones en el acceso de los partidos a los medios de comunicación (por ejemplo, la televisión satelital y/o por cable).

- Si bien en muchos países las regulaciones establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda, tarea que requiere por lo general de cuantiosas sumas de dinero.

- El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios está, en algunos casos, parcializado en favor o en contra de determinados partidos o candidatos.

- Los mensajes y cadenas nacionales que emiten los gobiernos de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de sus políticas, tienden a generar ventajas en el marco de la campaña electoral, a favor del partido oficial.

- La ausencia de disposiciones en materia de tarifas dificulta el acceso a los medios y el control de las sumas cobradas por estos a los diferentes partidos.

Una segunda tendencia, presente en algunos países latinoamericanos dentro de este ámbito, consiste en un mayor involucramiento (aún embrionario) de los organismos electorales en el seguimiento y control de las disposiciones relacionadas con el acceso equitativo de los partidos a los

medios de comunicación. Sin embargo, por lo general, los organismos electorales no cuentan con la estructura y/o medios adecuados que les permitan un eficaz y eficiente manejo del tema de la propaganda política y la comunicación social. Quizás donde más se ha avanzado en esta materia es en México, donde a raíz de la reforma electoral de 1996, se fortalecieron ampliamente las atribuciones de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE). Una de las labores fundamentales de esta Comisión es realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión de las campañas, los noticiarios y el grado de imparcialidad de la información.

- **A mejorar la rendición de cuentas y transparentar el manejo de los recursos.** Se constata una tendencia creciente a exigirle a los partidos políticos rendir cuentas no sólo por el manejo de los recursos públicos, sino también de los privados, tendente a lograr mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en cuanto al origen, manejo y destino de los recursos. Sin embargo, este proceso lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias, limitándose, en la mayoría de los casos, a la publicación de los balances financieros de los partidos en los boletines, gacetas o diarios oficiales; publicaciones poco leídas por la mayoría de la ciudadanía.

- **A fortalecer los mecanismos y órganos de control.** Como ya se señaló, si bien los organismos electorales son en la mayoría de los países los encargados del control, éstos adolecen de serias limitaciones para el cumplimiento de su labor (regulación inadecuada, régimen de sanciones, prácticas políticas favorables a la transgresión, etc.), que ha desembocado en una tendencia -incipiente aún- dirigida a fortalecer sus competencias y recursos -económicos, técnicos, humanos-, en especial el reforzamiento de sus facultades para la revisión de los informes que presentan los partidos, unido al fortalecimiento de sus capacidades para investigar el origen, manejo y destino de los recursos de las organizaciones políticas. Por otra parte, en algunos países se ha planteado la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control, como por ejemplo las contralorías generales (El Salvador); o bien una combinación de ambos (organismo electoral/contraloría), como en el caso de Costa Rica; o la Contraloría General, el Órgano Electoral, el Ministerio de Hacienda y Crédito y la Procuraduría Electoral, en el caso de Nicaragua.

En cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de control, las principales medidas adoptadas en varias de las reformas llevadas a cabo en los últimos años contemplan: (i) hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural; (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos; (iii) establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello exige; (iv) lograr uniformar los procedimientos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes; (v) hacer de las auditorías un ejercicio continuo que funcione como intervenciones preventivas; (vi) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías, así como a los informes presentados por los partidos (preferiblemente antes de las elecciones); (vii) mejorar la calidad de los registros de donantes, haciéndolos más claros; y (viii) establecer al interior de los partidos los "Consejos de Control Ético", el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del "Mandatario Único Financiero" como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.

- **A endurecer el régimen de sanciones.** El verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. En muchos casos, estos mecanismos suelen efectuar verdaderas "autopsias de lo ilícito", en otras palabras, actúan de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

En vista de lo anterior, en un buen número de países de la región ha surgido la tendencia a endurecer el régimen de sanciones. En este sentido, ha cobrado importancia la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como el establecimiento de los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Otra tendencia pasa por incrementar la

responsabilidad de los candidatos y donantes ante la ley, ya que gran parte de las contribuciones privadas, debido al incremento de la personalización de la política, se dirigen directamente a los candidatos o a sus más cercanos colaboradores, sin pasar por las tesorerías u órganos de control de las estructuras partidarias.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador papel, aunque aún incipiente, de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

a.4) Balance

De 1978 a la fecha se han producido avances importantes en materia del financiamiento de la política en nuestra región. No obstante esta evolución, resta aún mucho camino por recorrer. En este sentido, es preciso señalar que éste es un tema dinámico, en constante desarrollo y que, por tanto, está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades concretas de un país determinado en un momento dado. Las reformas en este campo suelen tener, por lo general, un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas y no de una sola vez. No en vano en Alemania, país que ha venido prestando atención a este tema en los últimos 40 años, se le denomina la “legislación interminable”.

Sin embargo, y pese a la importancia que reformas de este tipo tienen en pro del mejoramiento del sistema actual de financiamiento de la política, lo importante es tener conciencia de que es imprescindible ir más allá de las reformas electorales. En otras palabras, éstas serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos. En efecto, la transparencia, la ética y la razonabilidad del financiamiento público y privado dependen en gran medida de las conductas de los dirigentes, pero también de la actitud vigilante y militante de los ciudadanos, así como de los medios de comunicación. En suma, la solución de esta difícil y compleja cuestión demanda, además de un adecuado marco jurídico, de un reaceramiento entre la ética y la política.

b) Democratización interna

b.1) Introducción

Un análisis del sistema de partidos políticos latinoamericano evidencia que éstos, en su mayoría, son moderadamente estables, multipartidistas, polarizados ideológicamente y que reciben un nivel de apoyo social entre medio y bajo. Existen obviamente diferencias muy importantes entre los 18 países de América Latina.

Sin embargo, una descripción de esta naturaleza resulta insuficiente para efectuar un diagnóstico acabado del estado real del sistema de partidos en América Latina, en la medida en que omite dos cuestiones de vital importancia. La primera refiere a las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre instancias institucionales diferentes. Nos referimos a las que acontecen entre la dirigencia del partido y los liderazgos del poder ejecutivo y del poder legislativo, o de la bancada legislativa en el seno del mismo partido. Aunque éste es un escenario muy importante, sobre todo en formas de gobierno presidenciales, su tratamiento excede los límites de este trabajo. La segunda concierne a los procesos internos de toma de decisiones, en virtud de los que se eligen las autoridades partidarias y se designan las diversas candidaturas a los diferentes puestos de elección popular. Éste es, precisamente, el objeto de nuestro análisis.

Ambos aspectos son, con frecuencia, señalados como responsables, en parte, de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad, por cuanto reflejan, por un lado, la desunión que lleva a enfrentamientos a veces fratricidas entre las facciones y, por el otro, a una estrecha política de fuertes liderazgos caudillistas o de camarilla, que hace y deshace sin tener en cuenta los deseos generales de los militantes y simpatizantes.

De ahí la demanda actual en pro de un planteamiento novedoso que guarde coherencia con la

expansión de la democracia como elemento procedimental fundamental en los sistemas políticos, y que lleva a la necesidad de establecer el imperio de la misma en el ámbito interno de los partidos políticos en dos niveles. El primero, el referido al proceso de selección de las distintas autoridades partidistas, tanto individuales como colegiadas. El segundo, el relativo al proceso de selección de los candidatos del partido a las diferentes instancias del régimen político.

Sin embargo, esta distinción se ve afectada por la dualidad privado-público que envuelve a los partidos. Si la estricta organización interna de los mismos, su forma de articular su gestión y de estructurar su liderazgo podría situarse en el ámbito más privado del binomio, la nominación de sus miembros para los puestos de representación política se desplaza, en cambio, hacia lo público. Es en este escenario, precisamente, en el que ha aparecido en los últimos tiempos una demanda más intensa de transparencia y de participación, siendo las elecciones primarias el mecanismo de operativización de la misma. Por ellas se entiende el proceso de selección de candidatos a cargos de representación pública llevados a cabo de forma competitiva, libre, igual, secreta y directa por todos los miembros del partido (primarias cerradas) o incluso por todos los ciudadanos que así lo deseen (primarias abiertas).

Cuatro serían las principales razones que explican el impulso en pro de mayores niveles de democracia interna en los partidos políticos.

- En primer lugar, se trataría de extender la coherencia del avance de la democracia a uno de los “núcleos duros” del sistema partidista. Difícilmente los políticos podrían hablar con autoridad en nombre de la democracia si su origen se encontrase contaminado por prácticas no democráticas.

- En segundo término, abriría un cauce diáfano y con reglas explícitas para la competencia en el seno del propio partido teniendo un efecto inmediato sobre la movilidad, y en cierto sentido en la calidad, de las élites partidistas.

- En tercer lugar, dinamizaría a la sociedad, o al menos a los militantes, animándoles a hacer suyas las decisiones importantes de la vida partidista y a sentirse codueños del futuro de la misma.

- En cuarto y último lugar, suministraría una legitimidad añadida al proceso político de origen democrático, ayudando a contrarrestar las prácticas negativas en la línea de la endogamia, el clientelismo, el secretismo caciquil y la separación de la sociedad, teniendo un efecto positivo en el proceso de búsqueda de fórmulas de responsabilidad horizontal.

Frente a todas estas razones favorables a la introducción de mayores niveles de democracia interna en los partidos, se situaría únicamente como elemento contraproducente, desde la perspectiva partidista, el hecho de que estos procesos puedan conllevar consecuencias imprevisibles para la marcha y la armonía interna del partido. Por otro lado, un resultado negativo a la cúpula partidista, al triunfar candidatos ajenos a la misma, podría introducir inestabilidad, incertidumbre y desconfianza en el necesario quehacer cotidiano burocrático-administrativo.

b.2) Evolución y estado actual de la cuestión

Pese a las importantes reformas políticas registradas en América Latina durante las dos últimas décadas, éstas soslayaron, en una primera etapa, la cuestión de la democratización interna de los partidos, a excepción de su reconocimiento constitucional. Empero, en una siguiente fase de reformas, llevadas a cabo a partir de la segunda mitad de la década de 1990, el tema de la democratización interna de los partidos políticos cobró fuerza.

Una mirada retrospectiva del período que va de 1978 al año 2000, evidencia una tendencia, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y participación, tanto en materia de la elección de las autoridades partidistas como en la de los candidatos presidenciales. Respecto de estas últimas, en una cantidad creciente de países se pasó de procedimientos que estaban mayoritariamente en manos de las cúpulas partidarias o en el de convenciones internas a elecciones primarias de diverso tipo. Una de las razones principales de ello radica en que en la forma de gobierno presidencialista, el proceso de selección del candidato a Presidente es vital para la subsiguiente correlación de fuerzas entre éste y los que le rodean. Una

segunda razón obedece al hecho de que, progresivamente, un número cada vez mayor de académicos, consultores, medios de comunicación social y representantes de la sociedad civil, han venido insistiendo en la necesidad de que para evitar la endogamia de las cúpulas partidistas, éstas deben someterse, cada cierto tiempo, a un proceso de legitimación popular, y que el momento de la designación de los candidatos es el más indicado para ello, siendo la elección más relevante la de los candidatos a la presidencia de la República.

b.3) La elección de las autoridades internas y de los candidatos de los partidos políticos

Una cuestión previa a destacar es que, según se han ido desarrollando los procesos democratizadores internos de los partidos políticos, a veces las autoridades internas de éstos no coinciden con sus candidatos a puestos de poder. Ello es consecuencia de dinámicas diferentes que surgen al regular la vida interna de los partidos en la constitución o la legislación partidista y electoral, debido a que se trata de procesos claramente diferentes.

En efecto, mientras que los textos legales de los países latinoamericanos no regulan en ningún caso la forma en que deben ser elegidas las autoridades internas de los partidos políticos, sí se han aventurado a regular la forma de selección (por primarias) de sus candidatos, como ha ocurrido en Uruguay y en Venezuela. La lógica de ello parece descansar en una dudosa separación clásica entre lo privado y lo público. Mientras que los partidos en su fuero interno son concebidos como instituciones regulables por el derecho privado, sus candidatos a puestos de responsabilidad pública lo son por el derecho público, de ahí la tendencia a la regulación.

Por regla general, la elección de las autoridades internas de los partidos es fundamentalmente una cuestión de los estatutos de los mismos. En Colombia, Chile, El Salvador y Perú ni sus constituciones ni incluso su legislación (electoral o partidista) se refieren a esta cuestión. Las restantes legislaciones tienden a ser más intervencionistas en el sentido de descargar en los estatutos partidistas la autonomía para organizarse a sí mismos.

b.4) Las principales modalidades para la elección interna de los candidatos a la presidencia

Existen dos enfoques principales para clasificar las elecciones internas de los candidatos a la presidencia. Uno, referido al origen de la elección (exclusivamente partidista o no). El otro, basado en el método empleado para llevar a cabo la misma.

El primer enfoque distingue entre: (i) si el candidato a Presidente ha sido elegido únicamente por los militantes del partido, con independencia del método escogido para ello (directiva del partido, convención o primaria cerrada), o (ii) si ha sido electo en una primaria abierta, dando así la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.

El segundo enfoque distingue entre los tres principales métodos para llevar a cabo las elecciones internas para la designación de candidatos a Presidente de la República en las elecciones recientemente celebradas: i) el de las primarias (abiertas o cerradas), ii) el de las convenciones, y iii) el método basado en la elección llevada a cabo directamente por la cúpula partidista.

b.5) Las diferentes experiencias nacionales con el sistema de elecciones primarias

Dado que la tendencia que ha venido ganando mayor fuerza en la región es el sistema de elecciones primarias, vamos a poner énfasis en el análisis de este mecanismo. Las primarias pueden ser clasificadas con base en cuatro criterios: a) abiertas (participan todos los ciudadanos) o cerradas (participan sólo los afiliados); b) separadas (tienen lugar en fecha distinta) o simultáneas (se celebran todas el mismo día); c) con o sin intervención del organismo electoral; y d) con o sin financiamiento público.

A su vez, y con base en la situación actual, podemos clasificar los diferentes países de la región en cuatro grupos principales: (i) aquellos países en que las elecciones primarias tienen un reconocimiento normativo; (ii) países en los que no existe regulación legal pero las primarias se han dado en la práctica; (iii) países que se encuentran en una situación intermedia, y iv) países que no cuentan ni con reglas ni con la práctica de llevar a cabo elecciones primarias.

- **Países con reconocimiento legal de las elecciones primarias.** Una primera categoría de países latinoamericanos (siete en total) establece en su Constitución, legislaciones electorales y/o de partidos, aspectos generales de obligado cumplimiento para todas las agrupaciones políticas a la hora de incorporar y de regular las elecciones primarias en los procesos de selección de las candidaturas partidistas. Es el caso más tradicional de Costa Rica, los de Uruguay y de Paraguay (tras sus reformas electorales de 1996) y, más recientemente, de Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela.

En Costa Rica, desde hace años, la legislación electoral ha impuesto la práctica de las “convenciones nacionales” como mecanismo de consulta electoral universal, directa, secreta y libre para la nominación de sus candidatos presidenciales. De igual manera, pero en el respectivo ámbito territorial, se ha desarrollado la elección popular para otros cargos de representación. Los partidos políticos deciden si éstas son cerradas o abiertas así como la fecha de las mismas. No existe financiamiento público específico, en todos los casos se utiliza el padrón nacional electoral, y la participación del organismo electoral queda limitada a la resolución de conflictos en el caso de que éstos se presenten.

En Uruguay, la reforma constitucional de 1996 sustituyó el sistema de lemas en favor de una fórmula de primarias abiertas para todos los partidos, las cuales deben celebrarse el último domingo del mes de abril previo a las elecciones generales. Posteriormente, la Ley de Elecciones Internas de Partidos Políticos de 1998 estableció que la Corte Electoral conocerá de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de éstos; procedimiento que se aplicó por primera vez en abril de 1999.

La reforma implica la realización de una elección primaria que se lleva a cabo el mismo día a los efectos de nominar candidatos a la presidencia, y convenciones partidarias nacionales y departamentales. No hay padrones de afiliados, por eso se hace el mismo día y el votar por un partido implica la adhesión al mismo. Si bien el voto no es obligatorio, la elección primaria tiene todas las garantías y formas propias de cualquier proceso electoral nacional. Si alguno de los que se presentan como precandidatos por cada partido obtiene el 50% más un voto, es automáticamente el candidato presidencial del mismo para la elección nacional que se celebra en el mes de octubre siguiente. Si no acontece así, el candidato será elegido por la convención del partido, no habiendo restricciones acerca de quienes puedan resultar electos.

En Paraguay, desde el retorno a la democracia (1989), los partidos realizan periódicamente elecciones internas para designar sus asambleas partidarias a escala nacional y departamental. Las mismas eligen luego los órganos directivos: Junta de Gobierno en el Partido Colorado (ANR), Directorio entre los Liberales (PLRA), Dirección entre los Encuentristas (PEN). Por su parte, la reforma de abril de 1996 estableció que para ser candidato de un partido a un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo, libre e igual y secreto de los afiliados.

Cada partido organiza la elección en la fecha que considera conveniente y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. No existe financiamiento público específico y el grado de intervención del organismo electoral es bajo. Para poder participar en la elección hay que estar inscrito en el padrón partidario respectivo.

En Panamá, las elecciones primarias se implantaron a través de reformas al Código Electoral realizadas en 1997. Las mismas establecen la postulación presidencial para el partido cuyo miembro encabeza la nómina, de forma tal que los partidos aliados que endosan la candidatura presidencial de otro partido no están obligados a realizar primarias. Se estipula la necesaria inscripción de los electores en el registro del partido, controlado por la autoridad electoral, de manera que solamente éstos tienen derecho al sufragio. Paralelamente, se aprobó un subsidio electoral con fondos públicos para atender los gastos de las elecciones primarias. Cabe señalar que el Tribunal Electoral no tiene competencia ni injerencia alguna en los procesos internos de los partidos políticos, salvo la de enviar sus delegados, a invitación expresa de los propios partidos, para que actúen como mediadores ante eventuales

conflictos.

En Bolivia, las primarias se introdujeron en 1999 con motivo de los cambios operados en la legislación electoral. La ley de partidos manda que todo partido político al constituirse, para ser reconocido, adopte normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto, y que la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales tendrán a su cargo la conducción de estos procesos internos. El mismo ordenamiento refuerza la institucionalización del proceso, estableciendo que las normas de elección interna y de nominación de candidatos, en ningún caso podrán ser dispensados en su cumplimiento, siendo nula toda disposición o pacto que establezca procedimientos extraordinarios o confiera poderes de excepción a una o varias personas o determinados órganos del partido. En suma, la nueva legislación ha establecido la obligatoriedad de la elección de los dirigentes en todos los niveles, y de los candidatos del partido a los cargos electivos del país. A su vez, la Corte Nacional Electoral ha aprobado el reglamento que regirá los procesos electorales internos de los partidos políticos a partir de enero del año 2001.

Honduras ha introducido el modelo de elecciones internas abiertas y separadas para todos los partidos, circunstancia que se produjo por vez primera en diciembre del año 2000.

Finalmente, tenemos el caso de Venezuela, donde la Constitución de 1999 incorporó la obligación de los partidos políticos de celebrar elecciones primarias. Sin embargo, para las elecciones del año 2000, ninguno de los partidos las llevó a cabo aduciendo la falta de reglamentación específica de esta disposición. Cabe señalar, empero, que en el pasado, si bien la Constitución anterior no establecía obligación alguna a los partidos de llevar a cabo elecciones internas, los dos más importantes (AD y COPEI) las utilizaron ocasionalmente.

- **Países sin regulación pero con elecciones primarias de hecho.** Una segunda categoría de países registra prácticas en este ámbito pero sin que sus legislaciones electorales y/o de partidos establezcan compromisos formales a este respecto.

Una primera modalidad, dentro de esta categoría, son las elecciones internas llevadas a cabo en el marco de coaliciones electorales. En este sentido, en el caso de Chile, la naturaleza de la política de este país y su quiebre en torno al “clivaje Pinochet” ha mantenido unido al polo demócrata desde la articulación del Comando del No en el plebiscito de 1988. Ha impulsado, asimismo, una solución favorable a las elecciones primarias en el seno de la heterogénea Concertación, lo cual sucedió en 1993 y en 1999.

Situación similar se produjo en Argentina, en 1999, como consecuencia de la articulación de la Alianza entre radicales (UCR) y frepasistas. Ahora bien, en Argentina ya se habían celebrado primarias abiertas en el seno del FREPASO en febrero de 1995. Éstas fueron las segundas primarias abiertas celebradas en el país tras las de la Izquierda Unida en 1989. En ambos casos, se trató de organizaciones políticas de carácter frentista y no de formaciones unitarias. Cabe señalar, además, que la nominación del candidato presidencial de la Alianza, para la última elección nacional de 1999, también se llevó a cabo mediante una elección primaria.

A diferencia de este modelo de búsqueda de liderazgos en coaliciones electorales, en México, en 1999, se llevó a cabo una elección primaria en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para escoger a su candidato presidencial. Aquí, de lo que se trató, fue de un fenómeno doble. Por una parte, había que eliminar el ominoso proceso histórico del “dedazo” o de la práctica del “tapado” que ensombrecía cualquier atisbo de cambio democrático; por la otra, existía la necesidad de redoblar la legitimidad de un partido seriamente dañado en sus credenciales democráticas y culpabilizado de la situación política del país. La llamada a elecciones lo más abiertas posibles para dirimir la candidatura presidencial, fue vista como la mejor manera de lavar su pasado y de proyectar al PRI hacia el futuro. Sin embargo, para algunos analistas, al igual que para ciertos sectores de este partido, esta elección, si bien representó un claro avance respecto del pasado, no fue un proceso totalmente abierto.

En Nicaragua también se llevaron a cabo primarias (llamadas consultas populares) en el seno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1996. Éstas fueron unas elecciones abiertas a toda la ciudadanía para que eligiera a los candidatos del partido de cara a las elecciones generales de ese mismo año. Sin embargo, los candidatos electos en las primarias debían ser ratificados *a posteriori* por el Congreso del FSLN, previo a las elecciones generales, órgano que podía cambiar el resultado de las elecciones, tal como efectivamente ocurrió en esa oportunidad para el puesto de Vicepresidente. Por ello, si bien no pueden considerarse como elecciones primarias en sentido estricto, lo cierto es que se puede decir que se acercaron bastante a lo que éstas suponen. Para las elecciones municipales de noviembre de 2000, el FSLN ha vuelto a elegir a sus candidatos a través de elecciones internas pero limitadas a sus afiliados.

El caso de Colombia es igualmente interesante debido a que, si bien la legislación electoral no impone a los partidos la celebración de elecciones primarias, éstas se han llevado a cabo en dos ocasiones con el propósito de designar al candidato presidencial del Partido Liberal (PL). En efecto, el PL, buscando poner fin a la situación de fuerte fraccionamiento en que se encontraba, llevó a cabo consultas populares abiertas en 1990 y en 1994. Sin embargo, en 1998 el PL volvió a designar a su candidato presidencial por el sistema tradicional de convención cerrada.

Por su parte, en la República Dominicana, aunque la legislación electoral no estipula la organización de primarias, éstas se han introducido de hecho a partir de 1982 en los distintos partidos, constituyéndose en este sentido en uno de los primeros países latinoamericanos en adoptarlas. No obstante, éstas siempre han tenido un nivel muy bajo de participación, llegando a representar una situación a medio camino entre los intentos de control de los resultados por las cúpulas partidistas mediante la utilización instrumental de las mismas y la amenaza de ruptura de los partidos.

- **Países en situación intermedia.** Frente a las dos modalidades principales arriba analizadas, de mayor apertura democrática en el ámbito interno de los partidos políticos, encontramos a El Salvador, país en el que el proceso de selección de los candidatos está a "medio camino", ya que si bien éste involucra una mayor participación de las bases, lo hace de manera indirecta. En efecto, la ley electoral salvadoreña no estipula primarias, empero el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) han efectuado elecciones internas para candidatos a Presidente, pero de carácter indirecto mediante la convención nacional del partido.

- **Países que no han regulado ni incorporado en la práctica el sistema de elecciones primarias.** En Brasil, Ecuador, Guatemala y Perú no se ha incorporado sistema alguno de elección primaria para elegir los candidatos presidenciales de los diferentes partidos. En los dos primeros casos, el carácter fuertemente elitista de los partidos y un posible temor a la definitiva regionalización de la política frenan el proceso. En Guatemala, la debilidad partidista, unida al reciente término del conflicto bélico y a los habituales altos índices de abstencionismo, hacen estéril el planteamiento del tema. Finalmente, en el último caso, la descomposición del sistema de partidos acaecida en la década de 1990 imposibilita el debate sobre la democratización de los partidos al tratarse bien de formaciones construidas sobre la base de una lógica de "antipolítica", o bien de formaciones sin ninguna experiencia política y de bajo nivel de institucionalización.

b.6) Balance

Una primera lectura evidencia que la casuística en materia de elecciones primarias es variopinta, existiendo, como vimos, diferentes posibilidades: i) que sea la propia legislación nacional la que regule o no su existencia; ii) que éstas puedan llegar a ser adoptadas unilateralmente y de hecho por un solo partido; y iii) o bien de forma más general, pudiendo llegar a imponerse a todas las agrupaciones partidistas.

Las razones que explican esta multiplicidad de opciones obedecen, fundamentalmente, en primer término, a estrategias internas de los partidos en consonancia con requisitos sistémicos propios y, en segundo término, con la búsqueda de elementos que satisfagan una mejora en la calidad de la

democracia.

Los escenarios más favorables para llevar a cabo estos procesos internos son aquellos casos en los que la naturaleza compleja de la candidatura presidencial los hace funcionales. Nos referimos a aquellas situaciones en que se trata no tanto de un partido, como de una coalición de partidos en una única plataforma electoral, en las cuales la consulta popular interna es una solución adecuada para dirimir el posible contencioso entre las elites dirigentes y una forma de recabar el apoyo popular “calentando” el ambiente frente al proceso electoral presidencial definitivo. Este fue, como vimos, el procedimiento desarrollado en Chile en 1993 y en 1999, y en Argentina en 1999, para dilucidar el liderazgo en las urnas de la Concertación y de la Alianza, respectivamente.

Cabe tener presente, asimismo, que en los casos de Chile, Argentina, México, Nicaragua y Colombia, la apertura de nuevas vías democráticas en la selección del candidato presidencial obedeció a razones de índole interna y coyuntural, específicas a los partidos que convocaron las elecciones primarias, sin que afectaran al resto de las fuerzas contendientes. Su desarrollo, por tanto, tuvo un cierto componente “privado”, estando ajenas las autoridades electorales nacionales tanto en lo atinente a su organización como en materia de recursos administrativos, control y financiación.

Por el contrario, como ya hemos visto, en Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela existe una modalidad diferente, de carácter más sistémico, que incorpora al ordenamiento legal reglas de carácter general, institucionalizando así el proceso de elecciones primarias y poniendo el mismo bajo la tutela de los organismos electorales, si bien en grado diverso.

Las elecciones primarias para la elección de candidatos al ejecutivo en formas de gobierno presidenciales tienen claramente un efecto publicitario notable para los candidatos que obtengan resultados positivos, a la vez que dan a éstos un empuje legitimador indudable y contribuyen a dejar que una corriente de aire fresco entre en el armario de la política. Sin embargo, no resuelven por sí solas el principal problema con el que se enfrentan los sistemas políticos latinoamericanos -la gobernabilidad-, pudiendo a veces incluso agravarlo.

Se trata, por tanto, de un tema de doble cara que gira en torno a la necesidad de institucionalizar, es decir rutinizar pautas de comportamiento racionales y asumidas mayoritariamente por los actores de la política, precisamente en el ámbito donde más difícil es por tratarse de la intersección entre lo formal (las reglas) y las personas. Este es el espacio donde se mueve la clase política y el caparazón que le protege, que son los partidos. La atención debe prestarse a la relación triangular que se suscita entre el partido, el grupo parlamentario y el Presidente, evaluando tanto los mecanismos institucionales que regulan el juego como las pasiones políticas de sus actores.

Por otro lado, si bien las primarias pueden llegar a solucionar el problema del liderazgo en la presidencia, éstas pueden asimismo dejar huérfano al partido o incluso enquistado por un grupo opositor dispuesto a crear todas las dificultades inimaginables al Presidente. La reciente historia latinoamericana está llena de casos de este tipo. Además de la relación de Salvador Allende con su propio Partido Socialista, cabe citar, entre otros, la relación de Carlos Andrés Pérez y Acción Democrática a principio de la década de 1990, la de Violeta Barrios de Chamorro con la UNO y la de Jamil Mahuad con la Democracia Popular a lo largo de sus seis meses de gobierno.

Por ello, el tema que nos ocupa debe centrarse en una actuación más integrada en torno al partido político, de manera que sea éste la unidad que asuma la búsqueda de la credibilidad de la propia política y no exclusivamente el candidato presidencial, por muy atractivo y funcional que sea para los mensajes mediáticos. La tarea es, por tanto, enorme. Sin embargo, no parece haber otra salida en la medida en que la política, en un universo cada vez más complejo, interdependiente y sofisticado, no puede estar esperando la llegada de caudillos salvadores.

Centrando ahora nuestro análisis exclusivamente en el ámbito de los partidos -y dejando fuera otra serie de elementos de indudable impacto sobre la política, como son las variables económicas y psicosociales y que tanto o más impacto tienen en su credibilidad-, es claro que el proceso de mejora de

sus funciones pasa por una mayor apertura de estos a la sociedad. Ello supone tanto la articulación de los reclamos de la misma como la incorporación de los actores más dinámicos y vocacionales. La inclusión de fórmulas democráticas, lo más amplias posibles, para la formación de los órganos de gobierno del partido, y a mayor extensión de sus diversas candidaturas, no es el único mecanismo por el que se puede vertebrar la apertura a la sociedad, pero es el más plástico y eficiente en términos de una legitimidad racional.

Ahora bien, el proceso debe ser singular, de manera que sea en un solo momento y bajo la misma y única racionalidad en que se lleve a cabo, regularmente, la elección de las distintas instancias de una forma ordenada e integrada. Por ordenada se entiende la existencia de un orden que establezca de menor a mayor complejidad las distintas candidaturas factibles de ser elegidas. Por integrada se entiende que los distintos órganos del partido tienen un carácter subordinado de mayor a menor, como en un esquema de “muñecas rusas”, de manera que el liderazgo es único y que el candidato presidencial es, a su vez, la posición más elevada dentro del partido.

Finalmente, está el espinoso tema de la amplitud del margen de participación en las elecciones primarias, el cual debe superar el estrecho ordenamiento jurídico que lo vincula a la naturaleza pública o privada de los partidos. Por encima de todo, estos son instituciones políticas y como tales deben ser sujetos de atención y preocupación por parte de la ciudadanía sin restricción alguna, salvo la que deviene de compromisos explícitos adquiridos con otro partido, que hacen incompatible la injerencia en los asuntos de los restantes. El carácter más trascendente e influyente de los partidos les aleja de los sindicatos que escinden perfectamente una participación abierta a todos los trabajadores en los procesos sindicales y una participación restringida a sus afiliados en los procesos de elección de sus organismos directivos. Sin embargo, la gran cuestión radica en cómo modificar unos patrones de mercado desinterés y profunda desconfianza por la política. De acuerdo con los sondeos de opinión mencionados al inicio de este trabajo (Latinobarómetro), estos niveles de desinterés son generales para todos los países latinoamericanos, aunque las diferencias nacionales son acusadas. Esta situación de abulia política únicamente puede deconstruirse en la medida en que la misma población, como ya se indicó anteriormente, vea necesaria la figura del político y del propio partido para que el país funcione.

V. Mecanismos de democracia directa

a) Introducción

Otra tendencia dirigida a atacar la crisis de credibilidad de los partidos y a mejorar los niveles de representación y participación, ha sido la de querer avanzar en el ámbito de la democracia participativa como una suerte de etapa posterior evolutiva, pasando de la democracia representativa (la cual estaría en crisis) a la democracia participativa.

Los mecanismos de *democracia directa* constituyen formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo, empero, no es la elección de los miembros de los órganos democrático-representativos (legislativo o ejecutivo), sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

A escala comparada latinoamericana, existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumada a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales, la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional es imposible.

Como ya se dijo, en América Latina la totalidad de los regímenes de gobierno son básicamente presidencialistas (sin perjuicio de las importantes diferencias entre ellos), aunque hay formas de acción parlamentarizada previstas constitucionalmente en Uruguay, o que se dan en la práctica como en Bolivia. También algunos países tienen ciertas formas propias de los regímenes parlamentarios, como

la reunión del consejo de ministros en ciertas circunstancias, o la presentación de ministros frente al parlamento.

Sin embargo, en la totalidad de los casos, se trata de regímenes basados en formas representativas y todos suponen, básicamente, una forma "vertical" de democracia. Por ello, para muchos analistas, las instituciones de democracia directa deben ser vistas más que como instituciones *per se*, como mecanismos complementarios a la fórmula política que, en lo sustancial, no varían la caracterización básica de los mismos: **regímenes presidenciales en un marco representativo**.

Las dificultades que enfrentan los países de la región para mantener un régimen político estable están asociadas a problemas de carácter económico y social, así como de ingeniería institucional. El discurso de la *governabilidad* que aparece a fines de los años sesenta, señalando la existencia de demandas constantes como resultado de la modernización de las estructuras económicas y sociales, tenía por correlato la necesidad de contener esas demandas populares en el ámbito político. Se sostenía en estos años que lo importante no era la fórmula o el régimen político, sino la capacidad del gobierno para asegurar la estabilidad y el orden, y evitar la violencia y las explosiones sociales. El resultado del proceso fue el apoyo efectivo a regímenes autoritarios.

Como parte de la guerra fría, surgió, durante la segunda mitad de los setenta, un discurso liberal, especialmente bajo la forma de la defensa de los derechos humanos, que se expandió rápidamente y fue dejando, progresivamente, sin base legítima al autoritarismo. El retorno a la democracia representativa fue la tendencia triunfante y, tras la caída del "Muro de Berlín" en 1989, se convirtió en la única alternativa.

A partir de esa fecha, cobró fuerza en América Latina la tendencia moderna de expandir los mecanismos de democracia directa, en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción enquistada en sectores importantes de la clase política. No se trató, empero, de una demanda popular, como lo demuestra el hecho de que ni los acuerdos o "pactos" de transición democrática de los países de América del Sur, ni los "acuerdos de paz" que pusieron fin a los conflictos armados centroamericanos, contemplaron estas instituciones.

De esa forma, apoyados limitadamente por algunos académicos, los mecanismos de democracia directa fueron sustancialmente promovidos por ciertas ONGs, por algunos formadores de opinión y por aquellos sectores político-partidistas que veían difícil su acceso al gobierno en el corto plazo de cara al nuevo escenario.

El resultado de este proceso fue que, a fines de 1990, trece países de América Latina regulan en el ámbito nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que la casi totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década del noventa (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. El caso de Uruguay es atípico, ya que estos mecanismos datan de 1919 en adelante. Sin embargo, a la fecha, como veremos más adelante, sólo unos pocos países han hecho uso frecuente de estos mecanismos, entre ellos Uruguay, en primer lugar, y Ecuador, en segundo, pero con resultados muy diferentes en sendos países.

Cuatro países de la región (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México) no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, mientras que Costa Rica los regula constitucionalmente pero sólo en el ámbito sub-nacional. Por su parte, El Salvador, Nicaragua y Paraguay, que sí los incluyen, nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, prácticamente nunca ha hecho uso de los mismos a escala nacional, salvo la experiencia de la consulta informal de 1990.

b) Importancia del tema y estado del debate

Las experiencias de Liechtenstein, de Italia, de algunos estados miembros de los Estados Unidos

de Norteamérica, pero sobre todo de Suiza -el ejemplo más citado y estudiado-, evidencian la importancia que estos mecanismos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad política. Estas experiencias, si bien interesantes desde el punto de vista comparado, no permiten, sin embargo, entender el funcionamiento de las instituciones de democracia directa en nuestra región.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales en que los parlamentos y los partidos inspiran desconfianza ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos.

En efecto, para un sector existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de los procesos de decisión democrático-representativos.

c) Principales modalidades en América Latina

En Latinoamérica existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumada a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En nuestro caso, clasificamos los mecanismos de democracia directa en tres grupos: consulta popular (plebiscito/referéndum), por lejos el mecanismo más usado; la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato.

Un criterio combinado de clasificación distingue entre mecanismos de democracia directa personales o sustantivos (por su ámbito de aplicación), y "desde abajo" o popular, o "desde arriba" o institucional (por su origen).

Consulta popular, plebiscito o referéndum, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para hacer referencia al más común y al más utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término consulta popular para referirnos indistintamente a estos mecanismos.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede ser dividida en: (a) obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la constitución, y (b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el ejecutivo y el congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Ejemplos de consulta obligatoria automática los encontramos en países como El Salvador, Guatemala y Panamá entre otros, donde determinadas decisiones que afectan la soberanía nacional están sujetas a la decisión de los ciudadanos. En el primero, la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En el segundo, las regulaciones del conflicto fronterizo entre este país y Belice. En el tercero, el destino del Canal de Panamá.

Por su parte, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así, por ejemplo, en Perú se requiere para aquellas reformas constitucionales que, teniendo mayoría absoluta, no llegan a obtener el respaldo de los 2/3 de los integrantes del Congreso. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento.

A su vez, las consultas facultativas pueden ser divididas en dos grupos: (a) cuando la iniciativa proviene "desde arriba" (es decir cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo), y (b) cuando la iniciativa proviene "desde abajo", es decir de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas "desde arriba", éstas pueden provenir del ejecutivo, del congreso o de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas "desde abajo", es importante precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número requerido de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

Consultas populares facultativas están previstas en un total de nueve países de la región. En Argentina, Brasil, Nicaragua y Paraguay, la iniciativa reside principal o exclusivamente en el Congreso. En Guatemala, ambos (Ejecutivo y Congreso) están facultados para dar inicio a una consulta popular. En Colombia es el Congreso el único que puede iniciar un referéndum dirigido a convocar una asamblea constituyente. En los países restantes (Ecuador, Uruguay y Venezuela), las consultas populares constituyen recursos de acción del Ejecutivo.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser vinculantes o no, y en caso de ser vinculantes, con o sin exigencia de un determinado quórum. En el constitucionalismo latinoamericano comparado, observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Cabe advertir, empero, que, salvo Uruguay (que establece un quórum de 35%), los otros países de la región no asocian la validez de una consulta con un determinado quórum de la votación.

En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Nicaragua también lo tienen las consultas propuestas por el 60% de los integrantes del Parlamento. En Argentina y Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. En Argentina, los resultados de las consultas populares convocadas únicamente por el Presidente no son vinculantes; tampoco lo son los resultados de las consultas iniciadas por el Congreso sin una convocatoria por ley. En Colombia, cuestiones propuestas por el Presidente con el acuerdo del Parlamento tienen carácter vinculante.

Un aspecto a destacar es que, en un buen número de países, el campo material de aplicación de las consultas populares está restringido mediante la exclusión de determinadas materias, como en Paraguay y Perú, o basándose en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Ecuador, Guatemala y Colombia. En algunos pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, cabe señalar que sólo Colombia y Uruguay cuentan con la institución del referéndum sancionador o abrogativo, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en ambos países, determinadas materias, particularmente la política fiscal, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la iniciativa legislativa popular, entendiendo por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, cabe señalar que, con la excepción del Uruguay, su uso ha sido muy limitado.

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Hay, en cambio, unos pocos países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay, las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo del 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamente a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el Parlamento, el mismo debe ser sometido a "referéndum aprobatorio" si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional, salvo para los casos de Panamá, Ecuador y Venezuela, que lo contemplan a escala nacional. En el caso de este último país, está establecido para todos los cargos de elección popular, incluido el del Presidente de la República. Empero, a la fecha, este mecanismo no ha sido empleado en el ámbito nacional en ningún país de la región.

d) Análisis de la experiencia latinoamericana de las dos últimas décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa

Entre 1978 y el año 2000, se realizaron un total de veintinueve consultas populares en 10 países de la región. Cinco de estas consultas, la de Panamá en 1983, la de Uruguay en 1980 y las de Chile en 1980, 1988 y 1989, se llevaron a cabo durante la vigencia de regímenes autoritarios. El plebiscito uruguayo de 1980 fue desfavorable para los militares, abriendo el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la democracia. En cambio, en Chile, el régimen del General Pinochet venció en 1980 e impuso su Constitución, pero en la consulta de 1988, cuyo objetivo era asegurar la continuidad de éste en el ejercicio de la presidencia, el resultado le fue adverso. La tercera consulta (1989), si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, consistió en perfeccionar un acuerdo de salida motivado por la derrota sufrida por el régimen militar un año antes.

La finalización de los conflictos armados en Centroamérica durante los años noventa registra un solo caso de consulta popular, asociado a los procesos de paz: el de Guatemala en 1999, que fue rechazado por la ciudadanía. Ni en Nicaragua ni en El Salvador se utilizaron estos mecanismos.

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, en Colombia en 1990 (a pesar que ésta fue seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente, lo cual de hecho la tornó muy relevante) y en 1997, y las que se llevaron a cabo en Ecuador en junio de 1986, y las "consultas-encuestas", no tuvieron carácter vinculante; aunque la última, de 1997, dio lugar a una Asamblea Constituyente que incorporó buena parte de lo que había sido sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí lo tuvieron. De éstas, dieciséis fueron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (seis de ellas en Uruguay -tres aprobadas y tres rechazadas-; dos en Chile, aprobadas; tres en Panamá -dos de ellas rechazadas-; dos en Guatemala -una aprobada y otra no-; una aprobada en Ecuador, una en Perú y otra en Venezuela). Dos de las consultas fueron referendos derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia, de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999.

Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (exitoso) y de Serrano Elías en Guatemala (fracasado), condujeron a las consultas llevadas a cabo en ambos países en 1993, las cuales trajeron como consecuencia una nueva Constitución en Perú y reformas a la Constitución guatemalteca. Los profundos cambios que llevaron a la destrucción del sistema político partidario vigente en Venezuela desde el pacto de Punto Fijo de 1961, condujeron a dos consultas populares en 1999, y a la adopción de una nueva Constitución ese mismo año.

De la totalidad de las consultas a la ciudadanía realizadas en América Latina durante el período 1978-2000, la gran mayoría de éstas tuvo su origen en iniciativas "desde arriba". El Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, de Colombia en 1997, y las cuatro llamadas consultas-encuestas de Ecuador. En total, seis casos.

En cuanto a las aprobaciones de reformas constitucionales, cabe señalar que si bien éstas son formalmente promovidas por los órganos legislativos y/o constituyentes, en seis casos el proceso fue iniciado por el ejecutivo: Guatemala en 1994; Panamá en 1998; Perú en 1993; Venezuela en 1999/2000; y Chile y Uruguay, ambas en 1980, durante los regímenes militares.

En síntesis, el ejecutivo inició 12 de las 29 consultas realizadas. Otras diez fueron la consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de provisiones constitucionales previamente acordadas, como las ya citadas consultas brasileñas de 1993 y la chilena de 1988. En total, 22 de las 29 consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas "desde arriba".

Los restantes siete casos se trataron de iniciativas "desde abajo". Seis de ellas en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (en 1989 y 1994), dos rechazadas (en 1994 y 1999) y dos referéndum contra leyes. La séptima tuvo lugar en Colombia en 1990, que fue de carácter informal y desembocó en la reforma constitucional de 1991.

e) Balance

Un primer balance evidencia que, en su mayoría, los sistemas políticos latinoamericanos tienen un bajo componente de democracia directa.

En cuanto a los resultados de estos mecanismos, cabe destacar que, mientras en los países avanzados han tenido, más bien, efectos conservadores, en nuestra región estas instituciones han tenido un resultado mixto, oscilando entre intentos de manipulación demagógica, por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas, por la otra.

Pero más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con el empleo de los instrumentos de democracia directa, hay que aceptar que estos han llegado para quedarse. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aun, cuándo y para qué temas.

En sociedades como las latinoamericanas, donde la pobreza crece y la equidad está retrocediendo, los mecanismos de participación ciudadana, si son bien utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. En este marco, las instituciones de democracia directa devienen en gran medida, más que en una forma complementaria de ejercer el gobierno, en un ejercicio de expresión ciudadana que canaliza frustraciones populares. Precisamente por ello es importante, de cara al actual contexto económico, social y político regional, evitar el peligro de la manipulación demagógica de estos mecanismos, estableciendo límites claros a los temas que pueden ser sometidos a consulta popular. En otras palabras, los mecanismos de democracia directa, en particular el de la consulta popular (plebiscito y referéndum), son de escasa utilidad y, en ocasiones, pueden incluso ser un elemento distorsionador, en ausencia de unas instituciones democrático-representativas eficientes, fundamentadas en un sistema de partidos estables y correctamente arraigado en el tejido social.

En efecto, la experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional aconseja una utilización prudente de los mismos. De ahí la importancia de que la convocatoria de una consulta popular tenga como requisito *sine qua non* la plena vigencia de la cláusula del Estado democrático, la libertad de expresión e información, la ausencia de manipulación de la opinión pública y la formulación clara e inequívoca de la(s) pregunta(s) que se desea someter a la consideración del cuerpo electoral.

En suma, independientemente del valor agregado que pueda derivarse del uso de los mecanismos de democracia directa, la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular al fortalecimiento de los partidos políticos y los parlamentos, sin los cuales los mecanismos de democracia directa tendrán efectos limitados o incluso peligrosos para el régimen democrático. Deben ser mecanismos dirigidos a perfeccionar y complementar la democracia representativa y no dirigidos a buscar su debilitamiento o sustitución.

Bibliografía

- DI PALMA, Giuseppe (1990) To craft democracies: an essay on democratic transitions. Berkeley. University of California Press.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred (1978) The breakdown of democratic regimes. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan J. (1990) The perils of presidentialism. En: Journal of Democracy, No. 1, Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (1994) La Crisis del Presidencialismo, 1. Perspectivas Comparadas. Alianza Universidad.
- SARTORI, Giovanni (1994) Comparative Constitutional Engineering. An enquire into structures, incentives and outcomes. New York, New York University Press.
- SEN, Amartya (1999) Development as Freedom. New York. Oxford University Press.

SHUGART, Matthew Soberg y CAREY, John M. (1992) Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew Soberg y MAINWARING, Scott (1997) Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press.

La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas * **Manuel Villoria Mendieta**

Introducción

En este trabajo se pretende reflexionar, con el fundamento de una larga experiencia docente y gestora, sobre cómo afrontar la formación de directivos en la Administración pública de comienzos del siglo XXI. Para poder llegar a conclusiones razonables es necesario realizar previamente un análisis conceptual y lingüístico que nos permita conocer los referentes teóricos y semánticos del tema de referencia. Es decir, cuando hablamos de formación, de qué hablamos; de qué hablamos cuando hablamos de directivos; y, especialmente, a qué nos referimos cuando utilizamos la expresión “Administración pública del siglo XXI”.

Esta clarificación conceptual previa, caso de conseguirse, nos permitirá realizar un conjunto de afirmaciones de carácter prescriptivo sobre cómo entendemos que debe ser la formación (y desarrollo) de los dirigentes de estas peculiares instituciones que son las administraciones públicas. Sin dicha clarificación nos tememos que hablar de formación puede ser hablar de todo, para, al final, no hablar de nada.

En general, la referencia a sociedades del conocimiento, organizaciones “aprendientes” y gestión del conocimiento es ya patrimonio común de los escritos que tratan estos temas. También es común hablar de la definición de competencias -generales y emocionales- y la gestión de las mismas. Lo que ya no es tan común es hablar, como se hará en este texto, de virtudes cívicas o cultura democrática cuando nos enfrentamos a la formación de directivos.

Un mundo en profunda transformación como el actual nos abre inmensos interrogantes sobre el futuro y nos otorga datos diversos que cada día transforman nuestros proyectos. Tratamos de, racionalmente, en sentido weberiano, construir objetivos dominadores del entorno que nos permitan vivir mejor; una vez definidos intentamos lograrlos y, para ello, buscamos los métodos técnicamente más eficaces. Pero una vez puestos en marcha, ellos mismos cambian el entorno en el que surgió la reflexión haciéndola obsoleta. Un mundo en el que los efectos deseados e imprevistos de nuestras acciones son conocidos casi en tiempo real obliga a estar permanentemente en guardia sobre los resultados de nuestro actuar, reconfigurando objetivos y metas de manera continua y agotadora. Si a ello añadimos los efectos imprevistos de las acciones de otros sobre nuestro peculiar y modesto relato, la conclusión puede ser que es inútil prever o innecesario programar lo que sólo la interacción incontrolable determina. Esta circularidad (Giddens, 1997) que nos marea tal vez acabe por hacernos creer que es mejor improvisar y vivir de la intuición momento a momento. Hablar de formación y desarrollo, sin embargo, es incompatible con la improvisación o el mero ejercicio de la intuición puntual y descoordinada. Habrá que vencer, con buenas razones, nuestro escepticismo frente a la programación, la racionalidad y la voluntad transformadora si queremos que proyectos formativos tengan el sustento de una real voluntad de transmisión de conocimiento y una esperanza en sus efectos de mejora de la actitud y la aptitud de sus receptores. Veamos, también, si se puede superar tal escepticismo.

1. La administración pública del siglo XXI

La Administración pública del siglo XX, especialmente en sus últimos veinte años, ha sufrido alteraciones sustanciales en tres dimensiones. En primer lugar, en la Administración entendida como sujeto; segundo, en sus actividades; y, finalmente, en su forma de gestionarse. Cuando iniciamos el siglo XXI, la Administración que tenemos frente a nuestros instrumentos de análisis e investigación es una Administración que ya no es la que creíamos cierta hace veinte años. Lo veremos en las tres

(*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

dimensiones de que hablábamos previamente.

La Administración como sujeto

Hablar de la Administración en abstracto ha sido, siempre, una licencia que permitía avanzar analíticamente a costa de perder capacidad descriptiva. La Administración ha sido plural a lo largo de la historia, pero, durante una gran parte de su existencia, en el Estado absolutista y, posteriormente, en los Estados liberales revolucionarios, ha dado la imagen de poseer una unidad de centro y dirección simbólicamente convincente. Frente a lo que pueda parecer, el Estado liberal decimonónico fue incorporando cada vez mayores actividades y desarrollando su capacidad de actuación, fraccionando para ello la relativamente monolítica Administración pre-existente (Baena, 1985; García de Enterría, 1994).

Esta tendencia a la fragmentación no ha hecho sino crecer de forma imparable en los últimos cien años. Para entender los antecedentes de este fenómeno en su actual relevancia es preciso considerar las transformaciones decimonónicas en la economía y las consiguientes repercusiones sociales. La industrialización representó un cambio espectacular para la distribución poblacional y para el sistema de valores. Aunque probablemente el desarrollo de un determinado sistema de valores fue en sí mismo el que permitió la propia industrialización (Weber, 1958). En cualquier caso, la concentración de población implicó una demanda de servicios sociales hasta entonces desconocida, demanda vinculada a una estructura de reivindicación y organización de intereses potencialmente peligrosa para el poder establecido. Ello dio lugar a las primeras respuestas políticas por parte de gobiernos conservadores como el de Bismark en Alemania o los victorianos en Gran Bretaña, respuestas que implicaban al Estado por primera vez en la historia en la prestación directa de servicios sociales. En Inglaterra, la incapacidad de los monopolios privados regulados para prestar servicios públicos como el gas, va dando lugar, primero, a la municipalización de servicios y, más tarde, ante la incapacidad municipal para hacer frente a las demandas, a las “*public corporations*”, cuyo primer ejemplo fue el Puerto de Londres en 1908 (Villar, 1993).

Lo cierto es que esta intervención pública adopta como modelo organizativo unos entes con autonomía respecto a los grandes departamentos ministeriales y su sistema normativo. Las razones que se dan para ello tienen que ver con la necesaria eficacia, la gestión empresarial concurrente, la flexibilidad, y la huida de la politización existente en los ministerios. El desarrollo de la intervención estatal tiene su culminación, en el ámbito del crecimiento de la Administración, con el período nacionalizador. Desde la revolución rusa en 1917 hasta fines de los años 1960, la nacionalización es un modelo de actuación estatal plenamente incorporado a la práctica de muy diferentes gobiernos, con la clara excepción estadounidense. Razones ideológicas y técnicas se mezclaron para justificar tal actuación. La idea de controlar los servicios públicos esenciales y los sectores económicos clave llevó, entre otros factores, a la generación de entes de todo tipo que convivían con la Administración tradicional y con empresas que se incorporaban al sector público pero manteniéndose, como es lógico, en el mercado. Estos entes y empresas públicas rompían el modelo tradicional de Administración concebida por el derecho público. Los entes evitaban, en mayor o menor medida, los tradicionales controles del citado derecho y optaban por regirse por el derecho privado en una parte de su actividad. Y las empresas huían de todo el derecho público salvo de algún tipo de control presupuestario de difícil concreción.

Junto a este fenómeno de la expansión en la prestación directa de servicios por el Estado, se desarrolla también el proceso regulador. En Europa, tal proceso no alcanzó un gran desarrollo pues, ante la percepción de un fallo de mercado, se optó por la nacionalización, frente al modelo estadounidense que se basó en la intervención regulatoria y no en la nacionalización (Majone, 1996). No obstante, tal modo de intervención también tuvo sus ejemplos incluso durante el período nacionalizador. La regulación pretende hacer frente a tres problemas (Swan, 1988): 1) la entrada y salida de un sector económico que se considera estratégico; 2) la definición de condiciones sobre la calidad de productos o niveles de producción; 3) los ataques a la libre competencia. Su finalidad es responder a los fallos del mercado, sobre todo en los ámbitos de los monopolios naturales, las externalidades y la distribución asimétrica de información (Kay y

Vickers, 1989). Pero la regulación no se alcanza simplemente aprobando una ley, pues tras ella existe una voluntad de control mantenido y concreto, sino que exige un conocimiento detallado e íntimo de la actividad regulada (Majone, 1996); por ello, junto a las regulaciones en materia medioambiental, de protección de los consumidores, de protección de datos personales, de defensa de la competencia, etc., surgen un conjunto de agencias dedicadas al control del cumplimiento de las citadas normas, agencias además sometidas a estrictos procedimientos que aseguren la imparcialidad y objetividad de sus decisiones (Villar, 1993). Estas agencias independientes tienen una larga tradición en los Estados Unidos, desde que en 1887 se creara la *Interstate Commerce Commission*, y sus rasgos son (Moreno, 1995: 90): 1) están dotadas de potestades reglamentarias, resolutorias y de ejecución para el desarrollo de la función de regulación; 2) están gobernadas por un órgano directivo de naturaleza colegiada cuyos miembros no pueden ser separados discrecionalmente por el Presidente y desempeñan sus cargos por un período mayor que el mandato presidencial, siendo, además, sustituidos de forma escalonada; 3) están excluidos de los mecanismos presidenciales de supervisión y coordinación. Estas agencias no tenían casi presencia en Europa hasta los últimos tiempos, probablemente por razones ideológicas, al confiarse menos en el mercado y utilizar de forma más directa la intervención en la economía a través de empresas y entes públicos. No obstante, como consecuencia, sobre todo, de los procesos de privatización en la economía de red, su presencia empieza a ser cada vez mayor, con importantes retos para el sistema jurídico y organizativo de nuestras administraciones.

La crisis del Estado de bienestar, tal y como era concebido hasta ahora, y el tránsito hacia un nuevo tipo de sociedad postmoderna (Inglehart, 1998) o red (Castells, 1998) implican para la actividad estatal un cambio importantísimo en la legitimación de su actuación y en la determinación de sus límites, como ya hemos escrito recientemente (Villoria, 1996a; 1996b; 1998). Los procesos de privatización, liberalización, subcontratación, clientelización y la introducción de la competencia en el sector público han generado una profunda recomposición del sujeto Administración y de sus funciones. Ahora bien, este fenómeno no impide que la presencia del sector público en la economía de los países más desarrollados siga siendo superior al 40 por cien del P.I.B., con todo lo que ello conlleva. Por ello, la actividad de la Administración se mantiene, pero se diversifica en sus métodos; el sujeto se reduce en ciertas áreas, pero se renueva o incluso surge en otras; reduce sus potestades en cierto ámbito pero las genera en otro. La complejidad se hace evidente.

La consecuencia de todo lo dicho hasta ahora es que el sujeto Administración se fragmenta y esa **fragmentación** se produce de tres formas. 1) A través de las empresas públicas, las cuales son un fenómeno en vías de extinción en estos momentos, aunque todavía tienen presencia en los presupuestos estatales; dichas empresas funcionan en régimen de derecho privado y no ejercen potestades públicas, no obstante, en general, se ha hecho muy difícil controlarlas y dirigir las desde el gobierno (Majone, 1996). 2) A través de los entes públicos y agencias no independientes, los cuales, en función de su norma de creación y de sus específicas funciones, tienen modelos peculiares de organización, personal y contratación, muchas veces regulados por el derecho privado, aunque mantienen el ejercicio de potestades regulatorias y sancionadoras; y 3) a través de las agencias independientes, las cuales fluctúan entre el control parlamentario y el indirecto control gubernamental, funcionando en régimen de derecho privado en sus sistemas de personal o contratación, pero con potestades regulatorias y cuasi-judiciales muy poderosas. Alrededor de estos entes y agencias existen sus propias redes de interés y "*policy communities*", los cuales tienden a controlar la acción de las mismas a través de mecanismos de cooptación y venta de favores.

El otro gran fenómeno que afecta al sujeto Administración es el de su **descentralización** y, a su vez, **internacionalización**. El desarrollo de las tecnologías y los medios de comunicación ha favorecido la expansión de un fenómeno que estaba en el origen del sistema capitalista: la **internacionalización**. El capitalismo fue desde sus orígenes un asunto de economía mundial y su internacionalización está en su propia esencia (Wallerstein, citado por Giddens, 1994). El control de unas mínimas reglas del juego reclama la generación de órganos como la O.M.C. o el F.M.I. que garanticen un acompasado caminar de las economías mundiales. Por otra parte, la necesidad de obtener mayores áreas de intercambio arrastra a la

competencia entre grandes bloques; éstos son los únicos capaces de obtener condiciones de reciprocidad en el intercambio mundial a gran escala. Tales bloques establecen internamente acuerdos de libre comercio y, al tiempo, intervienen en la economía mundial de forma unificada, con lo que obtienen mayores beneficios que acudiendo individualmente.

La globalización del capital ha generado una multilateralización de las instituciones de poder con la consiguiente crisis del Estado-nación como entidad soberana, el Estado del futuro es un Estado-red (Castells, 1998). Además, existen problemas mundiales sobre los que se ha desarrollado, con cada vez mayor intensidad, una conciencia colectiva sobre su importancia y la necesidad de afrontarlos de manera cooperativa. El medio ambiente, el armamento nuclear, las migraciones, la explosión demográfica obligan a prácticas de cooperación que, en ocasiones, se plasman en órganos encargados de vigilar y actualizar el cumplimiento de los acuerdos (Giddens, 1994). Últimamente se ha desarrollado la idea de que la paz mundial y el fomento de la democracia son beneficiosos para todos los países, y surge una conciencia del deber de los países más desarrollados de intervenir conjuntamente para resolver los conflictos más impactantes. Todas estas circunstancias y alguna otra, como la cada vez mayor dependencia de las economías más desarrolladas de la estabilidad de los precios de la energía y su suministro regular, han provocado un desarrollo de las administraciones internacionales y la correspondiente subordinación de las nacionales a decisiones supranacionales. En suma, por primera vez en la historia ha cristalizado un sistema mundial hegemónico interrelacionado de modo desigual (Aguilera de Prat y Martínez, 2000).

Pero, al tiempo que se produce el proceso de internacionalización, la Administración afronta un reto de **descentralización** igualmente poderoso. Las causas son muy diversas. En primer lugar, las tendencias históricas y culturales de numerosos países, como España (Alvarado y Paniagua, 1998) o el Reino Unido, muy influidos por el concepto de soberanía bodiniano frente al concepto altusiano de política (Elazar, 1987) o “el arte de asociar a los hombres con el fin de establecer, cultivar y conservar entre ellos la vida social” (Truyol, 1975, v. II: 110). Pues bien, este concepto altusiano se despliega en países para los que el modelo centralista parece agotado. Segundo, el desarrollo de la complejidad y la diversidad social (Kooiman, 1993). Esta diversidad favorece la implantación del principio de subsidiaridad, por virtud del cual las actuaciones públicas deben desarrollarse al nivel más cercano al ciudadano (Hood y Schuppert, 1988). Los ciudadanos encuentran en redes variables de poder la posibilidad de defensa de sus intereses; las redes regionales y locales permiten una defensa más concreta de sus preferencias (Castells, 1998). La complejidad y diversidad de los requerimientos que se hacen a los poderes públicos en la actualidad demandan no sólo la continuidad, sino también el reforzamiento de la multiplicidad de niveles en la toma de decisiones e implantación de las mismas, para sacar ventaja de la fuerza de cada uno de ellos frente a su peculiar problemática (Oates, 1990). Tercero, la era de la globalización de la economía es también la era de la “localización” de la política. Lo que a los gobiernos regionales o locales les falta en poder o recursos lo suplen con flexibilidad e interconexión. Ellos son los únicos que pueden estar a la altura de las actuales redes globales de riqueza e información (Castells, 1998: 142). La región se convierte en un marco idóneo para la planificación económica, así como el nivel político más adecuado para la implantación de políticas estructurales. La competencia mundial se traslada a las unidades de gobierno locales, las cuales se convierten en centros de atracción de recursos e inversiones, lo cual permite la creación de puestos de trabajo y el fortalecimiento de su base impositiva. Esta competencia obliga a un mejor gobierno y a un desarrollo de la capacidad de gestión que es positivo para el conjunto de la sociedad (Morgan, 1989). Los gobiernos regionales y locales se convierten en laboratorios de prueba en innovaciones de gestión (Oates, 1990). De acuerdo con algunos autores, esta competencia llevará a una reducción del nivel impositivo global, cuando las diferentes regiones y localidades se embarquen en la atracción de capitales sobre la base de reducción de impuestos a los inversores (Brennan y Buchanan, 1980). Cuarto, la extensión de las políticas de bienestar, aun con diferentes modalidades de gestión, implica ineludiblemente a los diferentes gobiernos del territorio; esta implicación arrastra a una interdependencia y a una división de competencias más allá de lo que las normas proclaman: las políticas unen lo que las Constituciones separan (Rose, 1998: 63 y ss.). Quinto, las tendencias culturales postmodernas demandan una mayor participación y una menor

jerarquía (Inglehart, 1998); esta tendencia conecta muy bien con los entes locales, que constituyeron y constituyen verdaderos “entes autónomos capaces de autogobierno y ejerciendo tal autogobierno” (Burgess, 1986: 26), y que permitieron en Estados Unidos la creación de verdaderas comunidades constituidas para la promoción de ciertos valores, asociaciones voluntarias con base territorial (Ferris, 1993; 1997). En general, la idea federal parte del principio de que las instituciones políticas y sociales, así como las relaciones, se establecen mejor a través de acuerdos, pactos y discusiones; en última instancia se cree que los seres humanos son capaces de “tomar decisiones constitucionales” (Elazar, 1987: 33); este federalismo social y cultural conecta con la cultura política que empieza a fraguarse en las sociedades más desarrolladas.

Transformaciones en la actividad “administración”

A los cambios en el sujeto, su fragmentación, diversidad e interdependencia, se suman, también, las transformaciones en la actividad administrativa: las políticas públicas del siglo presente ya no pueden ser como las del siglo anterior. La actividad gubernamental, como hemos visto anteriormente, ha sufrido transformaciones espectaculares en los últimos cien años. Aunque el Estado liberal incorporó a su actividad, poco a poco, políticas de fomento y de bienestar, su ideología le impedía actuar con plena autonomía en la vida económica; el respeto de la libertad negativa actuaba como freno que incitaba a dejar para casos muy marcados la intervención pública en aspectos distributivos o de desarrollo de los servicios públicos.

El siglo XX inició sus pasos con dramáticas revoluciones y contrarrevoluciones en las que se compartía la veneración por un Estado que, desde valores de igualdad o de superioridad racial, según los casos, suponía la única barca en la que subirse para poder atravesar la tormenta histórica y llegar a los anhelados paraísos. En general, en casi todos los países, con énfasis, eso sí, distintos, se produce una transformación del papel del Estado que pasa de ser el guardián de un sistema que funciona por sí mismo a ser el regulador básico del sistema social, sistema al que debe dirigir, gobernar y transformar a través de medidas directas o indirectas (García Pelayo, 1977). Los países democráticos, sobre todo en Europa, tras vencer en la Segunda Guerra Mundial, se niegan a aceptar visiones unidireccionales, e intentan combinar en un mismo sistema de gobierno la libertad y la búsqueda de la igualdad social, constituyendo el denominado Estado social de Derecho (Cotarelo, 1990). Este fenómeno político transforma la Administración como actividad, poniendo bajo su ámbito un conjunto de problemas y responsabilidades completamente novedosos, exigiéndole su resolución respetando el sistema de libertades y el modelo económico que representa el mercado. La democracia toma un sentido igualitario que produce roces con el mercado (Lindblom, 1977), pero que genera, a la vez, una legitimidad mayor para los sistemas políticos occidentales. Esta legitimidad, sin embargo, va reduciéndose en tanto en cuanto los ciudadanos, replegados en su esfera privada, reclaman constantes respuestas a la Administración frente a todo tipo de problemas, con lo que la política se va convirtiendo en mera técnica que, con su éxito de gestión, pone las bases de su fracaso de legitimación (Habermas, 1984).

Así pues, ¿qué cambios se observan en las actividades? Para empezar, la percepción de que el Estado es necesario pero limitado; limitado en sus funciones en ciertos campos de actuación donde el mercado puede funcionar adecuadamente y limitado en su eficacia frente a ciertos problemas (Aguilar, vol I, 1996). Los gobiernos democráticos son una mezcla de coordinación a través de jerarquía y de ajuste mutuo, y cada vez se muestra más claramente el aumento del peso del ajuste mutuo y la reducción de la jerarquía (Lindblom, 1995). Los ciudadanos y los “otros” gobiernos ocupan cada vez un lugar mayor en la elaboración de los productos.

Precisamente el descubrimiento de la importancia de la fase de implantación de las políticas ha renovado la conciencia de dimensión abierta y social de la acción de gobierno. El modelo jerárquico y sistémico centraba la atención en el mando, el control y la coordinación de los organismos gubernamentales. Pero desconocía la importancia de los agentes implicados en llevar adelante las políticas; desconocía la función política del retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de objetivos o la

conflictualidad (Lipsky, 1980). Los estudios de implantación han demostrado que la dimensión política y organizativa son fundamentales para que las políticas pasen de los sueños a la realidad; que es más inteligente organizarse y actuar según las características de cada situación y las expectativas de los ciudadanos involucrados; que existen vías alternativas a través de la participación ciudadana y la delegación para prestar servicios; y que los servidores públicos, en directo contacto con la ciudadanía, no son meros números sino factores fundamentales del éxito de las políticas (Aguilar, v. III, 1996). La realidad nuevamente es más rica que la técnica.

Las transformaciones en la gestión pública

Pero la actividad de la Administración no se estudia sólo en las políticas; también se puede analizar desde la gestión interna: ¿cómo gestionan los gobiernos hoy en día?, ¿cuál es su modelo o paradigma de gestión? La gestión pública europea ha funcionado en los casi últimos doscientos años vinculada a un paradigma o modelo de gestión que Max Weber denominó burocrático (1979). Dicho modelo ha sufrido transformaciones importantes a lo largo de su historia¹, desde que se implanta de manera más o menos programada en Prusia hasta que tiene que hacer frente a las demandas del Estado social.

En la práctica, ninguna organización puede actuar con pura lógica de acción social; toda organización necesita rutinas que le permitan atender a lo importante, dejando que el normal *fluir* sea resuelto por prácticas compartidas que se dan por hechas (March y Olsen, 1997). En consecuencia, toda organización tiene prácticas burocráticas. La diferencia entre unas y otras está en el peso de las rutinas y procedimientos sobre la acción social; en ese sentido, en la burocracia real pesa mucho más lo rutinario. También es cierto que es difícil entender lo que implica burocracia para Weber sin entender toda su teoría de la dominación -“*Herrschaft*”- y la legitimidad, pero lo daremos por conocido. Lo que es fundamental recordar, ahora, es la conexión que realiza Weber entre burocracia y valores culturales. La burocracia es consecuencia de los valores congruentes con el fenómeno del desencanto -“*Entzauberung*”-, es decir, intelectualización y búsqueda del fin mediante el cálculo de los medios; y también es congruente con el desarrollo del capitalismo y la industrialización, con la urbanización y la especialización ocupacional, con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con la búsqueda de la riqueza y un cierto relativismo, con la idea de progreso y la difusión de normas jurídicas abstractas (Giddens, 1997).

Los rasgos ideales de esta organización, que constituye el tipo más puro de la legitimidad racional-legal, serían, entre otros (Weber, 1979): la especialización de funciones, la jerarquía, la delimitación rigurosa de competencias, el seguimiento estricto de procedimientos, el uso de documentos y comunicación por escrito, la no propiedad del cargo, la preparación técnica para acceso al puesto, la seguridad del empleo y los procedimientos racionales de disciplina y control. Pues bien, este modelo, que ha atravesado con adaptaciones evidentes, pero con notable éxito, la generación y desarrollo del Estado liberal y la generación y desarrollo del Estado de bienestar, está sometido ahora a un importante proceso de deslegitimación y crítica (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1992; Hood, 1991).

La crítica al modelo burocrático como modelo de gestión tiene una larga historia; así, se nos ha demostrado que dicho modelo generaba una tendencia hacia la alienación, que desconocía los aspectos informales de las organizaciones, que provocaba una incapacidad disciplinada, que desresponsabilizaba, que provocaba falta de iniciativa, que despilfarraba potencialidades del ser humano, que incapacitaba para la solución negociada de problemas, etc. Pero hasta ahora no existía una complicidad entre sectores académicos, gestores públicos y opinión pública para reclamar la transformación del modelo. ¿Qué ha pasado para que ahora sí se produzca esta demanda combinada?

Creo que de todo lo anteriormente expuesto sale la respuesta a esta pregunta. En la propia teoría weberiana se encuentra la propia solución. Los cambios de valores culturales, del sistema de producción y del sistema de legitimación político provocan cambios en el sistema de organización. Ciertamente, afirmar que estamos en una sociedad que ya no es moderna en el sentido weberiano tal vez sea excesivo; probablemente lo que sucede es que se ha producido una radicalización de los rasgos de la modernidad (Giddens, 1994), o que estamos en tránsito a una sociedad-red, pero, en cualquier caso, hay datos que nos

indican que hay cambios importantes, como ya anteriormente indicamos.

La crisis del positivismo jurídico hace difícil mantener indemne un sistema basado en la aplicación neutral de la norma con “eficacia indiferente”; la legitimidad ya no es la misma. Esta misma realidad del desarrollo positivista del derecho hace que, constantemente, nuevas organizaciones públicas incorporen prácticas de derecho privado a su gestión, con lo que la huida del derecho público es vista por algunos como auténtica huida del derecho. La relativa crisis o transformación del Estado de bienestar y la consiguiente entronización del mercado favorece una dinámica caracterizada por la defensa de una Administración que funcione más como una empresa y con criterios surgidos de la lógica de mercado (Hood, 1991). La fragmentación y el corporativismo creciente reclaman respuestas personalizadas e inmediatas, y no la remisión a la norma pertinente. El desarrollo de la sociedad del conocimiento implica que la lógica de la ciencia es ya lógica del sentido común, pues “los actores son crecientemente racionales” (Lamo de Espinosa, 1996: 145). Esta sociedad del conocimiento o sociedad-red es una sociedad en transformación permanente, lo cual choca con burocracias inercialmente vinculadas a rutinas y procedimientos preestablecidos; la jerarquía tradicional es inviable en organizaciones donde el subordinado puede conocer más que el superior y está en proceso de formación permanente en su área de actividad; la comunicación vertical y por canales jerárquicos impide la llegada de información desde los implementadores a la dirección política, generándose con ello errores muy importantes para las políticas públicas; la comunicación horizontal e informal es clave en entornos abiertos y sometidos a problemas novedosos que han de estudiarse en equipo; los múltiples niveles jerárquicos son innecesarios donde existen empleados del conocimiento, capaces de pensar por sí mismos y de responsabilizarse de resultados; la especialización en torno a funciones es una rémora en organizaciones en constante proceso de aprendizaje y negociación, donde la capacidad de adaptación e innovación exige personal polivalente y que trabaje en equipo; la diversidad del personal en las organizaciones y los cambios constantes en el entorno dificultan modelos uniformes de gestión de los recursos humanos; la preparación del personal clama por políticas de participación y abierta comunicación interna frente al secretismo y la jerarquía, etc. (Villoria y Del Pino, 1997).

Las nuevas realidades sociales generan nuevos problemas a los que la Administración tiene que hacer frente con independencia de las divisiones competenciales existentes. Los medios de comunicación ejercen una presión intensa y una vigilancia continua sobre los errores de los gobiernos; la comunicación externa y la imagen son componentes esenciales de las nuevas organizaciones públicas. El cambio tecnológico reclama la incorporación de nuevas profesiones y la capacidad de estar al día, con independencia de los factores culturales y de las antigüedades en el cargo. Finalmente, la preocupación por la eficiencia en una sociedad marcada por la competitividad y la vigilancia de los fallos del Estado exige a la Administración responder con resultados muy concretos por los fondos que recibe, cuando no competir con empresas privadas para la prestación directa de servicios. Este reto de gestión por resultados requiere un modelo de gestión donde la seguridad en el empleo, la igualdad retributiva, el respeto a los procedimientos ocupan papeles secundarios.

Ante todo ello, la gestión pública actual se caracteriza por rasgos como los que siguen (Wright, 1996-97; Villoria, 1996):

- La preocupación por la eficiencia ocupa un lugar preeminente. Los programas de privatización en todo el ámbito de los monopolios naturales se combinan con una fuerte subcontratación en áreas de infraestructuras e, incluso, sociales. La llegada de nuevos actores impulsa la posible introducción de competencia entre el sector público y el privado por la gestión de servicios -es el *market testing* británico-, o la competencia entre organismos públicos, previamente estructurados como fundaciones o agencias, por un mismo presupuesto o unos mismos clientes.

- Mejora de la capacidad técnica de seguimiento del rendimiento de la Administración. A través de auditorías contables, financieras y económicas; a través de la evaluación de programas que se incorporan como requisito para la renovación del propio programa; mediante las tecnologías de la información aplicadas al control contable; mejorando los procesos de elaboración y seguimiento presupuestario, etc.

- Desarrollo de criterios gerenciales con énfasis en aspectos como la gestión de los rendimientos - numerosas agencias trabajan con contrato-programa o se les exige la elaboración de planes estratégicos a controlar anualmente, como en la estadounidense “*Government Performance and Results Act*”, la fragmentación de grandes unidades en centros de responsabilidad por tipo de usuarios, y la clientelización o la introducción del concepto de cliente en la configuración del servicio.

- Deterioro de la estructura estatutaria tradicional de la Administración pública. Frente a la uniformidad salarial y el ascenso por antigüedad, se implanta la evaluación del rendimiento individual o por grupo; frente a la permanencia en el empleo, se introducen mecanismos de reducción de plantillas y de eliminación de excedentes de personal; frente a la determinación unilateral de condiciones de trabajo, se acepta la negociación colectiva con limitaciones.

- Democratización de la gestión y preocupación por la receptividad. Hacia el exterior, mediante las encuestas al usuario, la mejora de los puntos de contacto, la clarificación del lenguaje administrativo, la formación de los informadores y del personal de “ventanilla”, la apertura de información y de consulta de archivos, los núcleos de intervención operativa, las conferencias de consenso, los grupos de mediación; hacia el interior, mejorando los servicios de asesoramiento al empleado, preocupándose por la prevención de riesgos y la ergonomía, introduciendo mecanismos de participación como los círculos de calidad, etc.

- Reorganización de las estructuras. Mediante sistemas organizativos más flexibles, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, promoviendo la descentralización territorial y funcional y, sobre todo, desarrollándose el trabajo en red.

- Transformación de la cultura interna. Mediante procesos de formación continua y de desarrollo organizativo se intenta introducir una cultura de servicio, frente a la cultura legalista y de división competencial estricta.

- Generación de nuevos instrumentos de lucha contra la corrupción y de construcción de infraestructura ética. Así, los códigos de conducta, la protección de los denunciantes de corrupción, el establecimiento de organismos de dirección en la política de control de la corrupción, etc.

Los retos del futuro de la gestión y de las políticas públicas tienen mucho que ver con dos grandes principios: coordinación y democracia. Coordinación que permita conectar política y administración, formulación e implantación, gobierno local y nacional, gobierno nacional y sistema-mundo (Aguilera de Prat y Martínez, 2000), sociedad civil y Estado. Y democracia que renueve las líneas de comunicación y de fortalecimiento recíproco entre la sociedad civil y las instituciones públicas, a través del partenariado, las comunidades de desarrollo local, la cogestión de servicios, las empresas mixtas, los nuevos mecanismos de participación y control. En última instancia, una nueva forma de entender el ejercicio de las responsabilidades públicas desde los valores de la habilitación, el diálogo y la integración (Subirats, 1999).

2. Los directivos públicos: quiénes son y qué deben hacer

Así como la Administración tiene, hoy en día, difusos límites, los directivos públicos son, también, una realidad compleja y de difícil delimitación. Cada país los denomina de forma distinta, los selecciona de forma diversa y los cesa de acuerdo a métodos diferenciados. Incluso realizan actividades que no son equiparables totalmente. Por ello, las reflexiones que siguen se realizan desde un enfoque teórico y normativo que pretende decir más bien qué deben hacer y cómo han de seleccionarse los directivos públicos del siglo XXI, antes que lo que realmente hacen o cómo son nombrados y cesados en la práctica, pues esta última opción nos llevaría a un análisis comparativo de dificultad y complejidad innecesaria para este papel.

Quiénes son los directivos

Los directivos públicos se suelen situar en torno a tres círculos de funciones (Jiménez Asensio, 1998): 1. Un círculo de dirección política, en el que la labor esencial es de tal naturaleza y donde los directivos no precisan de conocimientos técnicos o administrativos para desempeñar tal cargo, aunque

siempre serían recomendables. Son los secretarios de Estado, ministros, presidentes de gobiernos regionales y alcaldes. 2. Un círculo de dirección político-administrativa. En él, la labor tiene componentes políticos y, a la vez, administrativos o técnicos. Se requiere tener un conjunto de habilidades y actitudes directivas, pero también, al mismo nivel, un olfato político, una sensibilidad para entender los juegos de fuerza y poder propios de toda acción social y organizativa. En algunos casos, incluso, se requieren conocimientos técnicos muy precisos, como en el caso de los jefes de asesoría jurídica o los responsables de direcciones sanitarias. En este círculo situaríamos los miles de directores generales, subsecretarios, asesores ejecutivos, o los dirigentes de empresas públicas y entes empresariales. 3. El círculo de dirección burocrática. En este círculo se encuentran los niveles superiores del servicio civil de carrera, funcionarios que han accedido tras un proceso de desarrollo profesional a estos cargos, y en los que prima la capacidad técnica y el conocimiento de las habilidades directivas. Ello no obsta para exigir de ellos, también, una sensibilidad política y un conocimiento del campo de fuerzas político donde está situada su organización, pero tal vez con un carácter subsidiario frente a su competencia para dirigir equipos, diseñar proyectos o evaluar programas. En cualquier caso, todo este conjunto de personas constituye el nivel directivo de las administraciones, pero, a nuestros efectos, es sobre todo el segundo nivel (político-administrativo) el que mejor se corresponde con el perfil que tenemos en mente.

Qué deben hacer y qué deben saber

En general, lo que se pide a los directivos públicos hoy es que sean verdaderos líderes estratégicos. El liderazgo estratégico puede definirse como el proceso de dirección llevado a efecto para conseguir que algo suceda; en concreto, para instalar una estrategia efectivamente y realizar un cambio de valor duradero (Nutt, 1996). Un adecuado análisis del liderazgo estratégico tiene en cuenta no sólo el desarrollo de ideas innovadoras en el “qué”, sino también en el “cómo”; además, se preocupa de la implantación de estas ideas y tiene en cuenta los aspectos psicológicos del liderazgo transformador. En suma, es un liderazgo en relación con un problema social; tiene que ver con cómo diseñar e implantar soluciones eficaces en relación con tal problema, en un entorno caracterizado por tremendas y continuas transformaciones (Moore, 1998).

A lo largo del proceso de liderazgo se debe comprobar en qué medida el líder ha sido capaz de crear, desarrollar e implantar una estrategia que conecte con los cambios que la sociedad demanda y que sea eficaz en la respuesta a un problema social. Por supuesto que todo ello se realiza en el marco de un campo de fuerzas político y de lucha de poder (Pfeffer, 1992), campo que es específico para cada directivo y que obliga a éste a usar todas las estrategias lícitas posibles para llevar adelante su proyecto, pues la acción se produce en un entorno en el que la supervivencia es imposible sin el uso continuo de tácticas que aseguren el poder necesario para tomar decisiones y asegurarse de que se cumplen. Esencialmente, la teoría que sostiene este enfoque parte de la idea de que el éxito está vinculado a la capacidad del dirigente público para: 1. Clarificar la misión esencial de la organización y los valores que la sostienen. 2. Captar las tendencias de futuro que el entorno externo marca. 3. Definir estrategias que sean valiosas, es decir, que añadan valor, que sean legítima y políticamente sostenibles y que sean operativa y administrativamente viables. 4. Implantarlas efectivamente y, finalmente, rutinar los procesos de trabajo, de adaptación y de cambio (Moore, 1998; Bennis y Nanus, 2001).

En resumen, el liderazgo estratégico se debe realizar, para empezar, desde el respeto a la misión de la propia organización y preservando dicho ámbito de decisión (Terry, 1995). Cada directivo es nombrado para dirigir una organización concreta, o una parte de ella; y esta organización tiene una misión definida legalmente, siendo ése su ámbito de competencias, su razón de existencia. Además, el directivo debe ser capaz de definir los valores esenciales de su organización, los valores burocráticos y democráticos que la organización propugna para guiar la conducta de sus miembros. Finalmente, el directivo debe buscar el apoyo de los agentes críticos fundamentales para conseguir que la organización pueda cumplir su misión con eficacia. Este apoyo se debe conseguir sin subvertir la misión de la organización, pero con conciencia de la necesidad de contar constantemente con los afectados por sus políticas y decisiones (Terry, 1995).

Todo ello requiere un conjunto de conocimientos, habilidades y rasgos de personalidad que permitan que surja y se materialice el cambio proyectado. Ciertamente, cada entorno concreto requiere conocimientos, habilidades, actitudes y estrategias específicas, aun cuando algunas tendencias comunes se dibujan en el complejo panorama existente. En consecuencia, de estos directivos se esperan, en general, aunque con distintos énfasis, unos conocimientos, unas habilidades y unas actitudes específicas; en suma, unas competencias². Estas competencias suelen articularse en torno a cinco grandes áreas: visión estratégica, gestión de recursos humanos, desarrollo de programas y evaluación de los mismos, gestión y planificación de recursos económicos y financieros, relaciones y representación de la organización. A partir de estas grandes áreas, podríamos establecer toda una serie de competencias, como las que se enumeran a continuación, distribuidas en función de los niveles de responsabilidad -de menor a mayor- del directivo correspondiente, considerando que, a mayor nivel, surgen nuevas competencias y se mantiene la exigencia de las previas:

A. Nivel inferior

1. Comunicación oral y escrita, o capacidad para intercambiar información hacia dentro y hacia fuera de la organización.
2. Habilidades interpersonales, o capacidad para saber convivir y trabajar en equipo.
3. Habilidades y conocimiento de técnicas de resolución de problemas y de adopción de decisiones.
4. Liderazgo, o capacidad para comprender las teorías y componentes fundamentales del mismo.
5. Automotivación, o capacidad para generarse metas o logros y tratar de conseguirlos.
6. Autoconocimiento, o competencia emocional para conocerse a sí mismo y saber potenciar sus virtudes y minimizar sus defectos.
7. Autodominio, o capacidad para controlar las emociones destructivas y generar un clima de trabajo eficaz y sereno.
8. Conocimientos de ética pública y responsabilidades del empleado público, y habilidades de razonamiento moral.
9. Saber gestionar conflictos interpersonales.

B. Nivel intermedio

10. Saber gestionar una fuerza de trabajo diversa en género, etnia o cultura.
11. Generar equipos, motivarlos y dirigirlos.
12. Dominio de las técnicas de negociación e influencia.
13. Gestión estratégica de recursos humanos, o capacidad para conocer los componentes del sistema de recursos humanos y cómo interconectarlos a efectos de servir a la estrategia organizativa.
14. Conocimientos de economía pública y presupuestación.
15. Conocimientos y habilidades en tecnologías de la información.
16. Conocimientos de análisis organizativo y diseño de estructuras y procesos.
17. Conocimientos y habilidades de gestión intergubernamental de políticas y programas.
18. Dominio de la filosofía y técnicas de la gestión de la calidad total y del marketing público.

C. Nivel superior

19. Técnicas de pensamiento creativo.
20. Conocimientos y habilidades de planificación estratégica.
21. Conocimientos de análisis de políticas públicas y de la filosofía y técnicas de evaluación de programas.
22. Conocimientos de gestión de controles o cuadros de mando integrados.
23. Saber establecer redes de contacto dentro y fuera de la organización a efectos de desarrollo de políticas y proyectos.

24. Visión estratégica.
25. Capacidad de análisis del entorno.
26. Sensibilidad política y gestión del cambio.

Este conjunto de competencias, o la mayor parte de las mismas, debe ser exigida a todos los directivos del círculo de dirección político-administrativa, mientras que las de los niveles inferior e intermedio serían las propias del círculo de dirección burocrático. Las del nivel inferior serían exigibles a todo empleado público que dirigiera equipos. El círculo de dirección política no entra dentro de los análisis de competencia, aun cuando lo mejor para todos los ciudadanos sería que nuestros ministros o secretarios de Estado tuvieran todas esas competencias altamente desarrolladas.

El papel de los valores y el modelo de directivo profesional

Los empleados públicos trabajan en organizaciones públicas, y éstas tienen, como tales organizaciones, una faceta institucional. Según March y Olsen (1997), las instituciones son estables, ya que poseen una cultura organizacional homogénea que facilita la cohesión y la interpretación correcta por parte de sus miembros; y conviven con una obediencia por parte de los miembros a las normas de la institución. Las normas tienen su origen en las rutinas organizacionales, las cuales, a su vez, tienen su origen en la incapacidad de cualquier organización para atender todos los problemas presentes en cualquier momento. Las rutinas permiten a la organización atender lo importante, dejando que el resto de la realidad fluya pautadamente. Cuando las rutinas devienen reglas, los miembros de la organización comparten unos conocimientos y prácticas que se dan por hechos y no se cuestionan; tienen una “forma de hacer las cosas”.

Frente a la teoría de la acción racional, estos autores consideran que los miembros de las instituciones no actúan para maximizar sus intereses, sino siguiendo la “lógica de lo apropiado”. En primer lugar, de acuerdo con el sistema de reglas, el actor se identifica con un papel a desempeñar en la institución; después, decide cuáles son las acciones más apropiadas para su papel, en la circunstancia dada y de acuerdo con las normas de la institución. Los miembros de las instituciones actúan de esta forma debido a la socialización que reciben, la simplificación que implica, la predictibilidad que genera y la minimización de riesgos que conlleva. Siguiendo a March y Olsen (1997), el cambio se produce normalmente cuando cambia el medio ambiente, pero dicho cambio en el medio ambiente no implica cambio automático en las rutinas; éstas pueden seguir a pesar de los cambios y, en cualquier caso, sus transformaciones son más lentas que éstos. Cuando se producen cambios en el entorno, las instituciones empiezan a buscar soluciones disponibles en su repertorio institucional -en sus botes de basura-; mientras más tiempo se encuentre una solución disponible, más posibilidades tendrá de ser usada y de mantenerse e influir en la adaptación.

Estas organizaciones donde actúan los empleados públicos no son neutras en la generación de moralidad, es decir no son amorales (Cortina, 1998). Las instituciones políticas influyen en la conducta ética de los funcionarios. La correcta institucionalidad reduce la posibilidad de corrupción por parte de tales empleados, mientras que la ausencia o error de institucionalidad generan una discrecionalidad excesiva y una falta de controles que dificultan la moralidad en la actuación del servicio público. Las organizaciones públicas pueden contribuir a generar cultura cívica y desarrollo moral, o pueden dificultarlo. De lo dicho se deduce que un factor fundamental para analizar, desde una perspectiva moral, la conducta de los empleados públicos es la cultura que existe en la organización en la que trabajan. En este sentido, la organización puede ser una herramienta fundamental para promover la conducta ética y, al tiempo, un enorme obstáculo a la misma si sus valores no son los adecuados (Denhardt, 1994).

Un Estado en el que las instituciones públicas no cumplen los fines para los que fueron creadas y donde quienes ocupan los puestos fundamentales de tales instituciones las utilizan en su provecho personal, sin ninguna preocupación por el bien colectivo, son instituciones donde, probablemente, las reglas de lo apropiado para los empleados públicos contengan, también, elementos de inmoralidad y uso

corrupto del cargo público. Por el contrario, donde las instituciones cumplen los fines para los que fueron creadas, y donde sus dirigentes respetan y promueven la misión de las mismas, la socialización interna y la lógica de lo apropiado tenderán a converger con el interés común y la ética administrativa.

Analicemos en detalle estos planteamientos. Para empezar, las organizaciones públicas son instituciones. Ello implica que no son meras organizaciones, es decir, instrumentos orientados a fines guiados por el culto a la eficiencia. Por el contrario, son creaciones de las necesidades y aspiraciones sociales; son sistemas adaptables, responsables y cooperativos que incorporan valores sociales. Los valores culturales y los compromisos morales de la comunidad son implantados en sus instituciones, por ello, éstas representan el *ethos* de la cultura, su forma particular de autorrealización (Selznick, 1957).

Estas afirmaciones, no obstante, deben ser matizadas. La institucionalidad no existe tan sólo en el ámbito público. Lo que existe es un grado distinto de institucionalidad. Las empresas, como antes dijimos, tienen su grado de institucionalidad, que es bajo comparativamente, pero que existe y se manifiesta en su responsabilidad social. Las organizaciones públicas, sin embargo, tienen una institucionalidad más elevada, aunque dentro de ellas existen, a su vez, diversos grados. Las empresas públicas tienen una institucionalidad menor que el Ministerio del Interior, y el Ente Correos y Telégrafos una menor que la Agencia Tributaria. Así pues, las instituciones reflejan los valores culturales existentes en su entorno en formas diversas; para algunas, esos valores marcan fuertemente su conducta; para otras, dichos valores afectan en menor relieve. Cuando las organizaciones públicas y privadas pierden institucionalidad, es decir, cuando olvidan su dimensión social y el sentido de su existencia, toda la sociedad sufre las consecuencias. Desde esta perspectiva, es preciso advertir que, aunque el interés social exija un determinado tipo de respuestas, la realidad de las organizaciones puede seguir otro camino.

Esa preocupación por la dimensión institucional de las organizaciones públicas implica que la labor esencial de sus dirigentes es proteger y mantener las instituciones de manera consistente con los procesos, valores y creencias constitucionales (Terry, 1995). En este sentido, el éxito fundamental de una organización pública no es el cumplimiento de *sus* objetivos o la satisfacción de las expectativas de sus *clientes*, sino el respeto a los procesos y valores constitucionales y la defensa de las creencias democráticas en su labor diaria. Todo sistema político se fundamenta en dos procesos diferentes: agregativos e integrativos. Los primeros implican sacrificio de preferencias para satisfacer otras y, por ello, exigen negociación y conflicto; los segundos son aquellos en los que todos los ciudadanos participan en crear preferencias valoradas colectivamente; es un proceso de cohesión y de creación de valores. La agregación se expresa en políticas públicas; la integración, en generación de cultura política y legitimidad a través de un diálogo razonado; evidentemente, ambos procesos son necesarios y complementarios en una democracia (March y Olsen, 1997). Y en ambos deben participar los empleados públicos.

Las organizaciones públicas se embarcan en procesos agregativos, cada una desde su misión, intentando dar respuesta a las demandas de su particular entorno, revelando las preferencias existentes socialmente en la materia y generando políticas públicas. Para ello, cada una tiene una particular cultura, una manera de hacer las cosas que transmite a sus empleados. Pero, además, las instituciones públicas deben hacer real la democracia, generando respuestas participativas, considerando la globalidad de intereses y contribuyendo a que los valores superiores de la sociedad tengan expresión cotidiana. Ambos procesos conviven en las organizaciones públicas de los países democráticos, pero ambos pueden colisionar en ocasiones, generando conflictos éticos en los empleados de la organización. Es preciso entender que en las organizaciones públicas conviven valores agregativos, como la eficacia y la eficiencia, con valores integrativos, como la participación, rendición de cuentas y transparencia. Los dos son importantes, pero conviene destacar que la agregación no debe hacerse nunca sacrificando la integración.

La respuesta a cómo integrar los *ethos* burocrático y democrático o hacer convivir los aspectos integrativos y agregativos de las instituciones públicas es difícil de dar. Pero, en cualquier caso, un elemento esencial para obtener un camino de éxito tiene que incorporar un liderazgo ético. La respuesta tiene sentido desde un régimen democrático y en un clima de cultura política mínimamente desarrollado. En ese clima, precisamente, la burocracia profesional debe cubrir la inmensa mayoría de los puestos de la

Administración. En concreto, excepto el denominado círculo de dirección política (Jiménez Asensio, 1998), que incluye, en España, al Presidente y miembros del Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas, a los electos locales, y a los secretarios de Estado, todo el resto de la función directiva debería ser ocupada por personal de carrera. Dicho personal, por supuesto, tendría peculiaridades en el marco jurídico de derechos y obligaciones y funcionaría con un sistema de evaluación rigurosa de su rendimiento.

Es cierto que tanto el modelo politizado como el modelo funcional de función directiva tienen sus ventajas e inconvenientes, pero las ventajas del modelo profesional son superiores en un régimen democrático consolidado. De acuerdo con Morgan (1994), el modelo politizado tiene como peligros el jacobinismo y el abuso de las mayorías en los regímenes democráticos, el desprecio a los derechos de las minorías y la tendencia al abuso de poder para mantener el control del sistema, así como el desprecio a los procedimientos en la toma de decisiones y la rotación excesiva de directivos. En conjunto, el modelo mayoritario de democracia y el republicanismo exigirían una burocracia dirigida por personas seleccionadas por su compromiso con el proyecto que ha obtenido más votos en las elecciones. El peligro que se esconde tras esta opción es el de la fuerte tentación que un poder tan omnímodo aporta para el abuso del cargo, o para la ruptura de ciertas reglas del juego y el abuso de la posición dominante.

Por su parte, el modelo profesional también tiene sus peligros. En primer lugar, puede dar lugar a excesos burocráticos o juegos de poder donde la burocracia abusa de su permanencia y control de información para defender sus propias opciones de política o sus intereses más corporativos: es el caso del llamado veto paralizante en la implantación de políticas o decisiones, el llamado veto decisorio u ocultación de alternativas para la toma de decisiones, el abuso del poder reglamentario, la apropiación de medios, etc. (Baena, 1985). Segundo, los directivos profesionales pueden ser insensibles a las mayorías obtenidas en las urnas, despreocupándose de las preferencias de los electores y optando por un elitismo insensible a la voluntad ciudadana. Tercero, pueden generar una tendencia al olvido de los fines últimos de la acción de gobierno, centrándose en los procedimientos y rechazando todo intento de flexibilización de los mismos y de la maraña normativa y procedimental. Cuarto, pueden generar un fuerte inmovilismo en momentos de necesario cambio y adaptación. Este modelo profesional conecta con la visión liberal de la democracia, basada en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y fuertemente recelosa del poder gubernamental. Al tiempo, deja en un lugar demasiado secundario la voluntad popular y sus preferencias políticas concretas.

En general, ambos modelos pueden dar lugar a patologías en la acción de gobierno y a incompetencias en la gestión de políticas. El modelo politizado tiene un fuerte problema en la fase de implantación, pues tiende a desconocer y despreciar la importancia de dicha fase y los juegos y reglas existentes en ese momento del ciclo de las políticas. El modelo profesional, por su parte, tiene un problema con la fase de formulación, pues tiende a ignorar la multiplicidad de intereses en juego y a optar por respuestas tecnocráticas en un mundo demasiado complejo como para aceptar *the best one solution*.

Al tiempo, ambos modelos tienen sus ventajas (Morgan, 1994). El modelo politizado tiende a reflejar mejor los intereses de la mayoría expresados en las urnas y, en tal sentido, expresa la fuerza de la democracia. También incorpora un cierto espíritu comunitario frente al liberalismo, con su individualismo egoísta, centrado en el mundo de las garantías. Dicho modelo, desde tal perspectiva, favorece la renovación y el cambio político y social. Adecuadamente gestionado puede, también, poner en primer lugar los fines sobre los medios y favorecer el debate político. Finalmente, exige una mayor cercanía a la Administración, pues ésta está más abierta a la confrontación de ideas y a la consideración de la pluralidad de intereses cuando el puesto de sus directivos depende del voto popular.

Por su parte, el modelo profesional permite un mayor control de las mayorías y, por ello, limita sus excesos. Las políticas y programas extremistas en lo social y económico tienen un más difícil anclaje en una sociedad con función directiva profesional. También defiende mejor, a través del garantismo, los derechos individuales frente a los abusos del poder y de sus representantes. Para finalizar, tiende a asegurar la imparcialidad y la neutralidad de la Administración al garantizar mejor el respeto de los procedimientos.

La defensa que, al inicio del epígrafe, se hacía del modelo profesional se conecta con la idea de

estabilidad democrática. Un país con una democracia estable, sin necesidad de superar procesos profundos de cambio político, económico o social, tiende a tener políticas centristas y a demandar cambio gradual a través de procesos consensuados de generación de políticas, por lo que los posibles beneficios del modelo politizado no son realizables. No obstante, dicha defensa no puede aceptar resignadamente una burocracia ajena a la voz del pueblo, aislada e insensible, en suma, un mandarinato moderno. En resumen, la defensa de una función directiva profesional debe ser compatible con unos directivos que, al tiempo que respetan procedimientos y mantienen la imparcialidad, sean capaces de generar procesos de debate en los que todos los afectados por las decisiones públicas correspondientes puedan intervenir con la máxima libertad e igualdad, con la máxima información y respeto, y donde el mejor argumento sea lo que prevalezca para decidir. Proponemos, en consecuencia, directivos seleccionados específicamente para serlo y con un régimen de seguridad en su empleo frente a los cambios políticos, no frente a su incompetencia. Directivos que, ante todo, deben estar guiados por unos valores morales fundados en la teoría de la democracia y en la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos a los que sirven.

3. Formación y gestión del conocimiento

Empieza a ser común hoy aceptar que vivimos en una sociedad del conocimiento. En realidad esa expresión debería reconducirse a que en ciertas partes del planeta -el mundo desarrollado- se vive en sociedades que, entre otras muchas cosas, son o tienden a ser sociedades de conocimiento. Ello no evita que cada país desarrollado tenga sus peculiaridades en la conformación concreta de tal sociedad o que altere marginalmente algunos de los teóricos rasgos comunes. Cada hábitat genera sus propios hábitos y, además, lo que una sociedad observa como real probablemente será real en sus consecuencias (Lamo de Espinosa, 1996). Estas afirmaciones previas me llevan a recoger un primer reto al que hacer frente en la formación de directivos: el relativismo. Hoy en día tenemos más claro que nunca que no existe una verdad social objetiva a alcanzar en el mundo exterior, sino que existen diversas verdades. Además, el propio pensamiento constituye la realidad que es objeto, a su vez, del pensamiento. En consecuencia, la realidad es fruto del conocimiento que se tiene de sí misma. Ya no existen paraísos vírgenes de conocimiento; la verdad está en la propia búsqueda honesta y rigurosa de la verdad, no en el hallazgo. Dicho relativismo, sin embargo, permite, a través de la fertilización cruzada mediante el diálogo entre seres diversos, un progreso en el conocimiento que siempre resultará positivo.

Siguiendo, de nuevo, a Lamo de Espinosa (1996), el progreso científico ha sido espectacular en los últimos doscientos años. No se puede decir, sin embargo, que se haya progresado igual estéticamente; ciertas reflexiones morales de hace mil años son perfectamente válidas hoy día, y no parece que la catedral de Chartres sea superada por modernas iglesias recientemente construidas. Estas afirmaciones no serían posibles en el mundo de la física, de la química o de la medicina, donde los descubrimientos de hace tan sólo cincuenta años ya están obsoletos. De manera incrementalmente acelerada se desarrolla una industria del conocimiento, en la que las patentes se multiplican año a año. Las revistas científicas, desde 1750, se van multiplicando por diez cada cincuenta años. La competitividad entre personas, organizaciones y países se basa crecientemente en el desarrollo del conocimiento. Al tiempo, la interdependencia del conocimiento se expande sin cesar, lo cual, unido a la movilidad física y de la información, genera fenómenos de adaptación permanente, cuando no de cambio radical. Ciertamente, las nuevas tecnologías de la información, el desarrollo formativo de la ciudadanía, las tendencias sistémicas a un mayor desarrollo de cada área de conocimiento, conforman un mundo dominado por la complejidad, la diversidad y la celeridad, hasta ahora desconocido (Kooiman, 1993; Castells, 1998).

La consecuencia de lo dicho es que hablar de formación, en la actualidad, es o debe ser hablar de cómo gestionar el conocimiento y transmitirlo. Formación sería el proceso que permite, a través de un conjunto de instrumentos y métodos válidos, la transmisión efectiva de conocimiento. Pero ¿qué es el conocimiento?

¿Qué es conocimiento?

Según Lundvall y Johnson (1994), el conocimiento se puede dividir en cuatro categorías diferentes, las cuales tienen raíces muy antiguas en el pensamiento filosófico griego; así:

1. El conocimiento de *qué* (*know-what*), el cual se refiere al conocimiento de los datos. Por ejemplo, número de funcionarios en España o crecimiento del PIB en el último decenio.

2. El conocimiento del *por qué* (*know-why*), que se refiere al de las teorías, principios y leyes que tratan de explicar los fenómenos objeto de estudio, con carácter universal. Así, la elección racional para explicar el voto o el institucionalismo para explicar el comportamiento dentro de las organizaciones. Aristóteles lo denominaba *epistèmè*.

3. El conocimiento del *cómo* (*know-how*), que implica el conocimiento de las habilidades para hacer algo; es un conocimiento instrumental, práctico-teórico y relacionado con un contexto específico. Un ejemplo podría ser el de un alcalde para juzgar en qué poner el énfasis en las próximas elecciones, o el de un directivo para lanzar un nuevo proyecto con posibilidades de éxito. Hoy en día, los estudios sobre cómo trabajan los científicos nos muestran que en el éxito de determinados equipos es esencial no sólo la formación teórica, sino también todo un conjunto de habilidades basadas en el aprendizaje a través de la experiencia y el desarrollo de un sistema de intuiciones que permita reconocer pautas en el momento oportuno. Aristóteles lo denominó *technè*.

4. El conocimiento de *quién* (*know-who*), es decir, el conocimiento de quién sabe qué y quién sabe cómo hacerlo. Éste es el conocimiento con mayor desarrollo hoy en día. Pues las organizaciones saben que por sí mismas sólo pueden acceder a un conocimiento muy limitado y que tan sólo trabajando en red pueden ampliar su campo de acción y convertirse en realmente competitivas. Pero este conocimiento exige también una habilidad social para la cooperación y la comunicación con diferentes grupos de expertos.

A este agregado de conocimientos habría que añadirle un quinto, especialmente en la Administración pública. Es el conocimiento de *para qué*, un conocimiento que tiene sus orígenes en las reflexiones de Aristóteles, una vez más. Era su *phronesis*, un conocimiento normativo, basado en la experiencia, relacionado con un contexto específico y enraizado en el sentido común y en la virtud de la prudencia. Los directivos públicos deben tener siempre presente que este conocimiento es la clave del éxito real de su trabajo al servicio de la ciudadanía. En suma, este conocimiento trata de hacer posible la aplicación de los principios generales y los valores fundamentales a cada caso concreto. En la constante lucha diaria, en el complejo mundo de valores en conflicto en el que viven, saber para qué se hacen las cosas, recordar al servicio de quién están, comprender qué valor priorizar en cada momento es lo más difícil de su labor. Si se equivocan aquí el daño es más grave que si se equivocan en un presupuesto, más grave que si se equivocan en un postulado teórico o en cómo resolver un conflicto interpersonal, pues lo que está en juego es el sentido último del trabajo de la Administración, y las consecuencias del error son la deslegitimación y el avance de la corrupción en el sistema.

Este conocimiento puede ser tácito o explícito (OCDE, 2000). Normalmente, el conocimiento de los datos tiende a ser cada vez más explícito; pero es fundamental, además, saber quién posee esos datos y el grado de fiabilidad de los mismos. También el conocimiento del *por qué* tiende a ser explícito, pues a través de las publicaciones relevantes se conocen los avances científicos en muy diferentes materias, aun cuando para que este conocimiento surja se precisan inversiones importantes en ciencia e investigación. Sin embargo, el conocimiento del *cómo* tiende a ser tácito, y el acceso al mismo está limitado a quienes lo crean y a quienes pueden interactuar con sus detentadores. Del mismo modo, el conocimiento de *quién* puede ser bastante tácito, basado en relaciones personales y en la confianza mutua entre los participantes en las redes correspondientes. Acceder al conocimiento tácito es fundamental para construir conocimiento completo; por ello, es fundamental generar instrumentos que potencien la “publicidad” de lo tácito. La formación, cuando se basa en la interacción y el diálogo entre los participantes, puede ser un buen instrumento.

El conocimiento tácito tiende a acumularse en las organizaciones, en sus asunciones y criterios de conducta. La Administración pública es un espacio donde el conocimiento tácito ocupa un papel

importante y donde los incentivos a la transmisión del conocimiento son pequeños. La política y la generación de estrategias, la formulación de políticas y su implantación son ámbitos donde el conocimiento está muy poco formalizado; al tiempo, la inexistencia de competitividad, al contrario que en mercados abiertos, no favorece la diseminación voluntaria o involuntaria del conocimiento. Por todo ello, es conveniente hacer aflorar tal conocimiento, de manera que fluya entre los empleados y permita el progreso colectivo.

Ahora bien, tal afloración depende no sólo de la voluntad de sacar el conocimiento de sus escondidos rincones, sino también de factores externos como el capital social o el sistema educativo del país en cuestión. El capital social³ permite a las empresas, asociaciones y a la gente interactuar, generar e intercambiar conocimiento y realizar negocios con menores costes de transacción. En la sociedad del conocimiento el capital social es esencial pues favorece el intercambio de información y conocimientos gracias a la confianza y al mutuo respeto que conlleva.

En suma, podemos decir, basándonos en Bueno (2000), que el conocimiento es el conjunto de experiencias, valores, información, percepciones, teorías e ideas que crean una estructura mental para poder evaluar e incorporar nuevas experiencias, información e ideas, configurando una capacidad de comprensión y análisis cada vez más depurada.

Cómo generar y transmitir conocimiento

La otra cara del proceso formativo, y lo que permite conocer si ha habido o no éxito en el mismo, es el aprendizaje. El aprendizaje es, también, un proceso, en el que lo fundamental es la adquisición de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes, valores) que permitan a cada persona tener mayor éxito en la consecución de sus objetivos individuales o en aquellos de su organización. La sociedad del conocimiento debe ser, por ello, la sociedad del aprendizaje. Dicho aprendizaje no sólo se produce por la transmisión formal de conocimiento en aulas. También se produce en las propias organizaciones y en las interacciones de la vida diaria. En el aprendizaje organizativo son fundamentales (OCDE, 2000): 1. El aprendizaje haciendo (*by doing*), que permite mejorar el rendimiento y la eficiencia en una curva en la que la experiencia es la variable esencial. Cuanto más se hace mejor se hace. 2. El aprendizaje usando (*by using*), que mejora el rendimiento y la eficiencia en el funcionamiento de sistemas por su uso repetido, con las alteraciones marginales que los acoples del sistema demandan. 3. El aprendizaje interactuando (*by interacting*), que explica las mejoras en eficacia por la interacción entre usuarios y productores, interacción que depura y completa las competencias de ambos. Todo ello nos lleva a reconocer que la forma en que una organización es estructurada y las rutinas que sigue son un factor clave para la generación y transmisión del conocimiento en la misma. Pues un adecuado sistema permite un constante aprendizaje haciendo, usando e interactuando.

La producción de conocimiento, en consecuencia, puede hacerse por un sector separado de la propia organización, encargado de producir nuevo conocimiento o de distribuir la información. Es el caso de las universidades o de los institutos de investigación y formación, en los que la producción de información y conocimiento es una actividad específica y central de su misión. Y por otra parte, la creación y difusión de conocimiento puede emanar y estar enraizada en las actividades rutinarias de las organizaciones, como sucede con el aprendizaje haciendo. No obstante, cada vez más, las dos producciones tienden a mezclarse en un aprendizaje que combina ambas. De forma que el empleado aprende sistemáticamente en su trabajo y posteriormente formaliza y enriquece dicho aprendizaje en aula o por enseñanza “*on line*”.

A nuestros efectos, el aprendizaje debe servir para que la organización consiga crear valor. También es cierto que la creación de valor hoy en día se hace, ante todo, a través del conocimiento. El sector de la economía en más rápida expansión es el de la economía de servicios, y dentro de ella, el de los negocios basados en el uso intensivo de conocimiento (OCDE, 2000). La economía es, en la actualidad, cada vez más “*knowledge-based*” y cuenta cada día con mayor número de empleados altamente cualificados. Por ello, la Administración debe ser consciente de que en este nuevo entorno la generación y transmisión de conocimiento debe ser una de sus prioridades; perder el tren de la innovación y el desarrollo del

conocimiento es deteriorar su legitimidad y renunciar a prestar los servicios que la sociedad ahora demanda.

La generación de conocimiento interno exige a la Administración tener cada vez más en cuenta los intangibles y su fortalecimiento. Las organizaciones disponen de un capital intelectual, y este capital es, en la actualidad, su activo más valioso. El origen de dicho capital es diverso; según Bueno (2000,: 15 y ss.), los orígenes del mismo son: 1. Las personas, con sus conocimientos, valores, talento y experiencia. 2. La organización, con sus conocimientos, destrezas y experiencias incorporadas a los procesos, sistemas, rutinas organizativas, comunicación, cultura y estilo de dirección. 3. La tecnología, con el conocimiento incorporado a los productos, modelos, procesos técnicos y de gestión de la I+D. 4. El mercado o entorno socio-económico, con el conocimiento obtenido de la información y de las relaciones derivadas del mercado o del entorno, es decir, de los agentes sociales que le componen y donde la organización lleva a cabo sus actividades.

En suma, este capital es la suma del valor creado procedente de las personas (capital humano), el valor generado por la organización y la tecnología (capital estructural), y el valor emanado de las relaciones con los usuarios y los agentes sociales que componen el entorno (capital relacional). Y, desde luego, el valor procedente de la misión y los valores públicos (capital ético), los cuales dan sentido y dirección al esfuerzo de las organizaciones públicas y, adecuadamente gestionados, le ofrecen la legitimidad básica para su actuación diaria.

Todo ello nos lleva a considerar que la formación debe insertarse en la estrategia de construcción de capital intelectual de las organizaciones. Esta formación debe considerar la generación y transmisión de conocimiento explícito y de conocimiento tácito. La enseñanza del explícito se basa en la sistematización y el incentivo al estudio. El tácito, sin embargo, requiere, para su transmisión, socialización, intercambio libre de ideas, diálogo experto, etc. En cualquier caso, el camino para la generación y enriquecimiento del capital intelectual, exige empezar con las personas. Ellas son las que poseen el conocimiento y ellas son las que pueden aprender. Posteriormente, si se ha conseguido que las personas aprendan y tengan la ilusión por aprender más, de lo que se trata es de conseguir generar una memoria organizacional y convertir el capital humano en capital estructural. Para ello, es preciso poner a las personas a trabajar juntas, generar equipos, fomentar la participación, publicar los resultados y dar a conocer el proceso de generación de los productos, captar información del exterior y ponerla a disposición de los empleados, discutir sobre lo observado, etc. En suma, utilizar y reutilizar el conocimiento generado colectivamente.

4. Conclusiones

Tras todo este repaso conceptual ¿qué podemos decir sobre formación de directivos para la Administración pública actual, desde la perspectiva de una institución universitaria?

Resumiendo:

1. Que creemos que el papel de la formación universitaria de directivos es aún válida, pero que ya no es ni debe ser exclusiva.
2. Que debe insertarse en la construcción del capital intelectual de la organización.
3. Que debe considerar la fragmentación de la Administración actual y procurar combinar entre su alumnado directivos procedentes de diversos tipos de organizaciones públicas (empresas, ministerios, entes públicos, etc.) e inscritos en la gestión de diversos tipos de políticas públicas.
4. Que debe considerar las tendencias descentralizadoras e incorporar alumnos de los tres niveles de gobierno.
5. Que debe ser globalizadora, y abrirse a directivos procedentes de diversos países y, de ser posible, de diversas culturas.
6. Que ha de considerar que la Administración ha de convivir con la sociedad civil y generar políticas participativas y abiertas, por lo que la presencia de directivos del sector privado y no-gubernamental podría enriquecer la formación.
7. Que ha de incorporar las nuevas filosofías y técnicas de gestión, con carácter analítico y no

meramente basado en la moda.

8. Que ha de fomentar la reflexión y el debate ético como componente esencial de las enseñanzas.

9. Que ha de fortalecer las competencias previamente señaladas como necesarias para el adecuado ejercicio de la función directiva.

10. Que ha de considerar el conocimiento en toda su complejidad, tratando de transmitir conocimientos sobre el *qué, cómo, por qué y para qué*.

11. Que ha de explicitar el conocimiento tácito existente en las organizaciones públicas.

12. Que ha de enseñar, sobre todo, a aprender, lo cual exige abrir las mentes y fomentar el diálogo abierto y constructivo.

Notas

¹ Evidentemente, no me refiero aquí a la burocracia en China, que tuvo más de dos mil años de historia y cuyas evoluciones darían lugar a un interminable *excursus* desproporcionado a los efectos de este trabajo.

² Las afirmaciones que siguen se basan en el estudio de los sistemas de selección, formación y evaluación del rendimiento de directivos públicos de Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido.

³ Los autores que han tratado este tema son ya numerosos. A destacar, P. Bourdieu, J. Coleman (1988), R. Putnam (1993), F. Fukuyama (1995) o M. Woolcock (1998).

Bibliografía

- AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (eds.) (1997) *Toward Federal Democracy in Spain*. En: *Publius*, No. 27-4.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (comp.) (1992) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- _____ (comp.) (1992) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- _____ (comp.) (1992) *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- AGUILERA DE PRAT, C. R. y MARTÍNEZ, R. (2000) *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- ALVARADO, E. y PANIAGUA, J. L. (1998) *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Universitas.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985) *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- BAÑÓN, R. y TAMAYO, M. (1995) Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales. En: *Papeles de Trabajo*, No. 0595. Departamento de Gobierno y Administración Pública. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- BARZELAY, M. (1992) *Breaking through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. Los Angeles: University of California Press.
- BENNIS, W. y NANUS, B. (2001) *Líderes. Estrategias para un liderazgo eficaz*. Barcelona: Paidós.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1994) Nuevos modelos de gestión y de organización pública. En: *Autonomías*, No. 18 (julio).
- _____ (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- BUENO, E. (dir.) (2000) *Gestión del conocimiento y capital intelectual*. El Escorial: Euroforum.

- BURGESS, M. (1986) Federalism and Federation in Western Europe. Londres: Croom Helm.
- _____ (1994) The British Tradition of Federalism. Londres: Pinter Publishers.
- CARRILLO, E. (1997a) Local Government and Strategies for Decentralization in the State of the Autonomics. En: Publius, No. 27-4, pp. 39-63.
- _____ (1997b) Legitimidad y modernización de la administración pública. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nos. 7-8, pp. 143-152.
- CASTELLS, M. (1998) Fin del milenio. Madrid: Alianza.
- CLOSA, C. (1997) Sistema político de la Unión Europea. Madrid: Complutense.
- COLEMAN, J. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital. En: American Journal of Sociology, Vol. 94, pp. 95-120.
- CORTINA, A. (1994) Hasta un pueblo de demonios. Madrid: Taurus.
- COTARELO GARCÍA, R. (1990) Del Estado del bienestar al Estado del malestar: la crisis del Estado social y el problema de la legitimidad. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DELGADO, L. (2000) Convergencia de políticas e integración europea: ¿mide la convergencia de las políticas el avance del proceso de integración en Europa? En: Cuadernos de Gobierno y Administración, No. 1.
- DENHARDT, K. G. (1994) Organizational Structure as a Context for Administrative Ethics. En: Handbook of Administrative Ethics. T. L. Cooper (ed.). Nueva York: Marcel Dekker.
- ELAZAR, D. (1984) American Federalism: a View from the States. Nueva York: Harper and Row.
- _____ (1987) Exploring Federalism. Tuscalosa: University of Alabama Press.
- FERRIS, J. (1993) Iniciativas del gobierno local para la prestación de servicios. En: Papeles de Trabajo, No. 0493. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- FUKUYAMA, F. (1995) Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity. Londres: Hamish Hamilton.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1994) Revolución francesa y administración contemporánea. Madrid: Civitas.
- GARCÍA PELAYO, M. (1987) Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza.
- _____ (1987) Burocracia y tecnocracia. Madrid: Alianza.
- GIDDENS, A. (1994) Consecuencias de la modernidad. Madrid: Alianza.
- _____ (1997) Política, sociología y teoría social. Barcelona: Paidós.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (eds.) (1998) Políticas públicas en España. Barcelona: Ariel.
- HABERMAS, J. (1991) ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de la legalidad? En: Escritos sobre moralidad y eticidad. Barcelona: Paidós.
- _____ (1995) Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: Polity Press.
- HOOD, C. (1991) A Public Management for All Seasons? En: Public Administration, No. 69, pp. 3-19.
- HOOD, C. y SCHUPPERT, G. F. (1988) Delivering Public Services in Western Europe. Londres: Sage.
- _____ (1990) Para-Government Organization in the Provision of Public Services: Three Explanations. En: The Third Sector: Comparative Studies of Non-Profit Organizations. K. Anheier y W. Seibel (eds.). Berlín: W. de Gruiter.
- INGLEHART, R. (1998) Modernización y posmodernización. Madrid: CIS.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998) Altos cargos y directivos públicos. Oñati: IVAP.
- KAY, J. y VICKERS, J. (1989) Regulatory Reform: an Appraisal. En: Deregulation or Re-regulation. G. Majone (ed.). Londres: Printer Pub.
- KOOIMAN, J. (comp.) (1993) Modern Governance: New Government-Society Interactions. Londres: Sage.

- LAMO DE ESPINOSA, E. (1996) Sociedades de Cultura, sociedades de Ciencia. Oviedo: Nóbel.
- LINDBLOM, C. E. (1959) The Science of Muddling through. En: Public Administration Review, No. 9, pp. 79-88.
- _____ (1977) Politics and Markets. Nueva York: Basic Books.
- _____ (1979) Still Muddling not yet through. En: Public Administration Review, No. 39, pp. 517-526.
- _____ (1995) Market and Democracy: Obliquely. En: Political Science and Politics, (December), pp. 684-688.
- LIPSKY, M. (1980) Street Level Bureaucracy. Nueva York: Rusell Sage.
- LUNDEVALL, B. A. y JOHNSON, B. The Learning Economy. En: Journal of Industrial Studies, Vol. 1 No. 2, (diciembre), pp. 23-42.
- MAJONE, G. (1989) Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. New Haven: Yale University Press.
- _____ (1996) Regulating Europe. Londres: Routledge.
- MARCH, J. y OLSEN, J. (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. En: American Political Science Review, No. 78, (September), pp. 734-749.
- _____ (1989) Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. Nueva York: Free Press. Existe traducción al español en Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MOORE, M. H. (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- MORATA, F. (1987) Autonomia Regional i Integració Europea. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat.
- _____ (1998) La Unión Europea. Procesos, actores y políticos. Barcelona: Ariel.
- MORENO, A. M. (1995) La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica. Madrid: BOE-Universidad Carlos III.
- MORENO, L. (1997) La federalización de España. Madrid: Siglo XXI.
- MORGAN, D. (1989) Urban Economic Development. En: Managing Urban América. D. Morgan.
- MORGAN, D. (1994) The Public Interest. En: Handbook of Administrative Ethics. T. L. Cooper. Nueva York: Marcel Dekker.
- NUTT, P. C. (1996) La transformación de las organizaciones públicas a través del liderazgo estratégico. En: La productividad y la calidad en la gestión pública. R. Bañón (ed.). Santiago: Escola Galega de Administracion Pública.
- OATES, W. (1990) Decentralization of the Public Sector: an Overview. En: Decentralization, Local Government and Markets. R. Bennet (ed.). Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2000) Knowledge Management in the Learning Society. OECD.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison-Wesley. Traducido al castellano como La reinención del gobierno. Barcelona: Paidós, 1994.
- PFEFFER, J. (1992) Managing with Power. Boston: Harvard University Press.
- PUTNAM, R. (1993) Making Democracy Work-Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- ROSE, R. (1976) On the Priorities of Government: a Developmental Analysis of Public Policies. En: European Journal of Political Research, No. 4.
- _____ (1984) Understanding Big Government: the Programme Approach. Londres: Sage. Traducido al castellano como El gran gobierno. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- SELZNICK, Ph. (1957) Leadership in Administration. Evanston: Row, Peterson and Co.
- SUBIRATS, J. (1994) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: INAP.
- _____ (ed.) (1990-91a) Políticas públicas y organización administrativa. En: Documentación

- Administrativa, Nos. 224-225. Madrid: INAP.
- _____ (1990-1991b) La administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. En: Documentación Administrativa, Nos. 224-225, pp. 15-57.
- _____ (1996) Análisis de políticas públicas y gestión pública. En: Lecturas de gestión pública. Q. Brugué y J. Subirats. Madrid: BOE-INAP.
- _____ (ed.) (1999) Sociedad civil y responsabilidades colectivas. Madrid: Fundación Encuentro.
- SWANN, D. (1988) The Retreat of the States (Deregulation and Privatization in the UK and the U.S.). Londres: Harvester/Wheatsheaf.
- TERRY, L. D. (1995) Leadership of Public Bureaucracies. Thousand Oaks: Sage.
- TRUYOL, A. (1975) Historia de la filosofía del Derecho y del Estado. En: Revista de Occidente, No. 2. Madrid.
- VILLAR ROJAS, F. (1993) Privatización de servicios públicos. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M. (1996a) La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia. Madrid: INAP-BOE.
- _____ (1996b) La modernización de la administración central en España. En: Revista Vasca de Administración Pública, No. 45, pp. 95-116.
- _____ (2000) Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997) Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Madrid: Tecnos.
- WEBER, M. (1958) The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. Nueva York: Scribners.
- _____ (1979) Economía y sociedad. México: FCE.
- WILDAVSKY, A. (1993) Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. Boston: Little Brown. 4a. ed.
- WOOLCOCK, M. (1998) Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. En: Theory and Society, Vol. 27 No. 2, pp. 151-207.
- WRIGHT, V. (1996-1997) Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nos. 7-8, pp. 27-44.

La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre *

Maria Ceci Araujo Misoczky

Introducción

La ampliación de los derechos sociales, con la consiguiente explosión de demandas y la saturación de la agenda gubernamental, es señalada por Santos (1994) como un factor potencialmente desestabilizador de las instituciones democráticas. La explosión de demandas, en conjunción con la inercia decisoria y el desborde de la participación social, compondrían el cuadro de las causas de la crisis de gobernabilidad en el Brasil. Para resolverla, algunos autores afirman que serían necesarios nuevos frenos institucionales, dirigidos a controlar la igualación de derechos, la manifestación de las minorías, la proliferación de organizaciones y la multiplicidad de demandas (Diniz, 1997). Haggard y Kaufman (1993), analizando estos factores como dificultades para la ejecución de programas de estabilización económica, recomiendan el confinamiento de la tecnocracia en agencias protegidas de los embates de la política competitiva y de las presiones de la sociedad.

Otro abordaje del problema considera que estos análisis son incompletos, por ser reduccionistas, por tener un sesgo tecnocrático y una perspectiva elitista (Diniz, 1997). En oposición a ellos, se recuerda que el gran contingente de la población que vive en condiciones de marginación social y política, carente de derechos y de acceso a servicios básicos, inviabiliza el ejercicio de la ciudadanía y la vigencia de la democracia. Por consiguiente, el enfoque central para pensar la reforma del Estado debería ser el de compatibilizar la eficiencia con el perfeccionamiento de la democracia. “Aumentar la gobernabilidad de un orden democrático implica no sólo mejorar el desempeño de la maquinaria burocrática, sino ampliar la responsabilidad del Estado de cara a las metas colectivas y a las demandas sociales” (Diniz, 1997: 47).

Este abordaje implica, por lo tanto, una redefinición del concepto dominante de autonomía estatal y del modelo de gestión pública a él asociado. Es en esta perspectiva que Azevedo y Andrade (1997: 74) critican la propuesta de reforma del Estado brasileño. Según estos autores, esta propuesta exhibe rasgos tradicionales, y repite el patrón que ha marcado la historia política e institucional del país. Uno de ellos es su pretendido carácter general y homogéneo para resolver los problemas de la Administración Pública en las tres esferas del gobierno. Estos autores se preguntan “por qué no conceder a los estados y municipios las condiciones (...) para ecuacionar en los términos más convenientes su forma y su estructura de actuación”, ya que esto favorecería la innovación y permitiría una gama considerable de experiencias alternativas.

Santos (1998: 13) llama la atención sobre tres tipos de relaciones posibles entre las organizaciones de la sociedad y el Estado: las organizaciones de la sociedad en tanto instrumentos del Estado, en tanto amplificadoras de programas estatales, o en tanto entes asociados en las estructuras de poder y de coordinación. Este autor afirma, además, que el tercer tipo apunta hacia una “nueva forma de organización política, más amplia que el Estado, de la cual el Estado es el articulador, y que integra un conjunto híbrido de flujos, redes y organizaciones, en las que se combinan y se interpenetran elementos estatales y no estatales, nacionales, locales y globales”.

Este aspecto de transformación de la organización del Estado es el tema central del estudio a partir del cual se origina este artículo: se quiere conocer hasta qué punto el desarrollo de políticas

(*) Versión resumida del trabajo presentado en el XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. CLAD, 2000. Mención honorífica.

Traducido del portugués por Ana Sánchez por encargo del CLAD. Título original: “A relação entre cidadania ativa e administração pública municipal na configuração de uma formação político-organizacional : os casos do projeto de saúde mental de Belo Horizonte e do orçamento participativo de Porto Alegre”.

inclusivas de grupos poblacionales desprovistos de derechos de ciudadanía, así como la relación entre ciudadanía activa y administración municipal, están configurando una Formación Político-Organizacional al interior de este nivel de gobierno. La expresión Formación Político-Organizacional se refiere a estructuras y dinámicas organizacionales de nuevo tipo, derivadas de cambios necesarios para que las instancias de poder y de coordinación de las políticas públicas, a nivel interno/operacional del gobierno municipal, se tornen permeables para las organizaciones de la sociedad.

Hasta qué punto...

La formulación del tema central de este estudio, utilizando la expresión “hasta qué punto”, se basa en la concepción de que los procesos de cambio no se concentran en un centro o en un aspecto único, ni se desarrollan en forma homogénea hasta alcanzar un nuevo estadio. Vale decir que la organización es percibida no como un sistema que siempre alcanzará un estado de equilibrio, sino como un escenario de inestabilidad potencial. De igual modo, el desarrollo de políticas inclusivas y de asociaciones con la sociedad también se da de manera inestable, ya que ser / ejercer la ciudadanía es un proceso que se “actualiza en la medida en que las personas van experimentando relaciones y perciben que su saber y su experiencia tienen importancia y son respetados” (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1998: 75).

Reflexionando sobre los procesos de cambio en las sociedades contemporáneas, Heller y Fehér (1998) argumentan que, en un contexto de descentralización/fragmentación, las acciones transformadoras pueden ser emprendidas en diferentes ámbitos de la sociedad. Trasladando las formulaciones de estos autores hacia el campo de la Administración Pública municipal, es posible decir que los cambios pueden acontecer en cualquiera de sus partes (independientemente de la existencia de correspondencia con otras), y sólo en algunos aspectos (independientemente de los demás). Por ejemplo, el aumento de la autonomía (condición necesaria para que ocurran cambios) no elimina la división funcional del trabajo; la lógica de la decisión participativa puede ser dominante, pero no elimina completamente las decisiones jerárquicas por motivos económicos o legales. Este razonamiento nos lleva a concluir que los cambios ocurren en diferentes aspectos y con diferentes ritmos de implementación, por lo que deben ser tratados en términos relativos, como una relación de lo nuevo con lo tradicional. Parafraseando a Santos (1995: 323), lo nuevo está formado, en parte, por nuevas combinaciones y nuevas escalas de lo que ya existe.

Otro factor que conduce a este enfoque es el reconocimiento de que los procesos de cambio siempre implican resistencias que, a su vez, también se podrán apreciar en diferentes grupos, con respecto a diferentes aspectos y con diferentes intensidades.

Derechos de ciudadanía y Administración Pública

Tal como lo recuerda Arendt (1998), los hombres no nacen iguales, sino que se hacen iguales como miembros de una colectividad en virtud de decisiones que garantizan a todos igualdad de derechos. Este tornarse iguales implica, en el contexto de las sociedades marcadas por desigualdades, que se lleve a cabo una transposición de la concepción de ciudadanía pasiva y privada hacia una concepción de ciudadanía activa y pública (Turner, 1990). Además de esto, se relaciona con la práctica democrática, con la posibilidad de superar divisiones y diferencias a través del reconocimiento de la legitimidad de los conflictos y de la acción pública, de organizaciones de la sociedad, en la lucha por hacer efectivos los derechos existentes o por la creación de nuevos derechos.

Scherer-Warren (1999: 14-15) relaciona la acción organizada, colectiva y reactiva a los contextos histórico-sociales en los cuales está inserta, como movimientos sociales, identificando tres formas mediante las cuales estas reacciones pueden ocurrir: “denuncia, protestas, explicitación de conflictos, oposiciones organizadas”; “cooperación, asociaciones para la resolución de problemas sociales”; o “construcción de una utopía de transformación, con la creación de proyectos alternativos y de

propuestas de cambio”. La autora aclara, asimismo, que “un mismo movimiento puede desarrollar simultáneamente estas tres dimensiones -contestatarias, solidaria y propositiva”.

En estos términos, considerar organizaciones y prácticas de la Administración Pública que sean democratizadoras y socialmente inclusivas, implica pensar en aquellas en que los ciudadanos son vistos como miembros plenos de la comunidad política, teniendo acceso y ejerciendo derechos; aquellas que promueven (respetando su autonomía) la organización de la población en torno a temas de interés común; aquellas que incluyen el control social sobre la gestión, el debate amplio e informado sobre cuestiones de gobierno y que abren a la población las decisiones sobre estas cuestiones. Tal como lo expresan Fernández y Barrientos (2000: 10), se trata de prácticas que no buscan sólo el mejoramiento de la eficiencia administrativa de las diferentes organizaciones públicas, sino que incorporan en su proceso de gestión la dimensión activa de la ciudadanía, vale decir “que facilitan las iniciativas y responsabilidades de todos los involucrados (...) estableciendo puentes entre Estado y sociedad civil”.

King y Stivers (1998: 195) sostienen, inclusive, que es a través de esta aproximación entre la Administración Pública y los ciudadanos que puede restablecerse la confianza en el gobierno. Con la expresión de que “el gobierno somos nosotros”, los autores proponen una Administración Pública democrática, que abarque a la ciudadanía activa. “Por administración activa entendemos no un fortalecimiento del poder administrativo, sino el uso de la autoridad discrecional para generar el trabajo de colaboración con los ciudadanos. La administración activa es aquella en la que se actúa creativamente para orientar prerrogativas administrativas para la ciudadanía activa”. Mientras tanto, la construcción de estas asociaciones requiere que los miembros de las burocracias públicas abandonen la experticia profesional como base exclusiva de su acción, y acepten que la experiencia vivida de los ciudadanos también ofrece una base legítima para los procedimientos colectivos de decisión e implementación en materia de políticas públicas.

Formación Burocrática Tradicional y Formación Político-Organizacional

En principio, cabe aclarar que el término formación se utiliza con referencia a las recomendaciones de Cooper y Burrell (1988: 106), según las cuales un análisis de la producción de las organizaciones debe asumir que las mismas, al tiempo que se forman, actúan para estructurar relaciones. La explicitación del aspecto político obedece a una visión de la Administración Pública según la cual ésta debe dejar de ser lo que Arendt (1998) califica como “gobierno de nadie”, en razón del pretendido anonimato de las decisiones y de la falta de responsabilidad personal, y pasar a ser una organización en la que los compromisos con sectores e intereses se explicitan claramente.

En la primera columna del Cuadro 1 se presentan los aspectos que permiten identificar la Formación Burocrática Tradicional, basados en los principios de Fayol (1954) y en la burocracia según las formulaciones de Weber (1997), además del aporte de las formulaciones de Guerreiro Ramos (1983).

En la segunda columna del Cuadro 1 se presentan los aspectos de la Formación Político-Organizacional, definidos a partir de la adaptación de contribuciones de distintos autores (Boje y Dennehy, 1993; Clegg, 1990; Cooper, 1984; Farah, 1998; Fischer, 1997; Loiola y Moura, 1997; Matus, 1996; Motta, 1998; Santos, 1995; Soares y Gondim, 1998; Tandler, 1998; y Thieleman, 1997).

Cuadro 1
Aspectos que caracterizan la Formación Burocrática Tradicional y la
Formación Político-Organizacional

Formación Burocrática Tradicional	Formación Político - Organizacional
Centro claro de poder - planeamiento centralizado, sin la participación de los ejecutores ni de los usuarios.	Centros difusos de poder - planeamiento descentralizado, incluyendo la participación de los ejecutores y de los usuarios.
Estructuras jerárquicas rígidas - liderazgo centralizado en los diversos niveles jerárquicos (unidad de mando) y orientadas hacia el cumplimiento de metas definidas de modo normativo.	Estructuras fluidas, flexibles - liderazgo descentralizado con una ética dirigida a servir a los usuarios en una red de relaciones, orientada por una imagen-objetivo en un contexto histórico-social.
Acciones estandarizadas, basadas en papeles y normas.	Acciones auto-reguladas, diseñadas a partir de las necesidades de la imagen-objetivo y de los cambios en curso.
División del trabajo - reducción del número de tareas al menor número posible, aumentando la eficiencia por la simple y rápida repetición de los esfuerzos.	Multiplicación del trabajo - aumento al máximo posible del número de tareas desarrolladas, aumentando la eficiencia al generar un sistema complejo y flexible.
Sectorialidad - operación fragmentada con base en la especialización del saber y en programas normativos verticalizados.	Intersectorialidad - articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones interconectadas, referidas a los problemas de la población y a su ecuacionamiento.
Las metas son el mantenimiento y el crecimiento.	La meta es el cambio, como un proceso consciente de modificar las relaciones sociales.
Control cultural, a través de patrones de conducta.	Aceptación de la diversidad y celebración de las particularidades.
Control formal vía supervisión y conformidad con normas y patrones.	Control a través de una combinación de la evaluación de la eficiencia con control social.
Evaluación auto-referencial en relación con metas y normas definidas internamente.	Evaluación referida a las expectativas de los usuarios y de los asociados en la red.
Neutralidad tecnocrática - impersonalidad en los juicios, autonomía de la burocracia.	Opción por valores claramente expresados, "burocracia militante" o "ciudadano profesional".
Selección con base en la utilidad técnica.	Selección con base en la utilidad técnica y en el perfil adecuado al proyecto.
Líder como conductor.	Líder como movilizador/articulador.
Motivación por la remuneración adecuada y por el ascenso en la jerarquía (promociones).	Motivación por la libertad de implementar ideas y de gratificarse con el éxito de las mismas.
Espíritu de cuerpo como condición para la armonía y la unidad, siendo más productivo que la discrepancia.	La discrepancia en torno a ideas es un factor de éxito en el proceso de cambio.
Trabajo con base en los recursos de la organización.	Trabajo con base en los recursos de los miembros de la red.
Todos los factores de producción deben estar ubicados ordenadamente en una estructura adecuada.	Los factores de producción son objeto de permanente reacomodación.
Localización espacial clara.	Localización espacial difusa.
Formalismo como estructura de supervivencia de la organización y de la preservación de intereses.	Formalismo como estrategia de cambio, para avanzar en el tiempo en relación con normas que paralizan los procesos de cambio.
Definición de los usuarios por criterios de costo-beneficio y/o por presiones clientelares.	Orientación hacia grupos tradicionalmente no atendidos por el sector público, con énfasis en aspectos de género, etnia, exclusión social.

El caso del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte

La experiencia de Belo Horizonte¹ se inscribe en el movimiento por una sociedad sin manicomios, lanzado a nivel nacional en 1987 por trabajadores, familiares y usuarios de los servicios de salud mental. Este movimiento plantea a la sociedad no sólo una crítica del manicomio -espacio de exclusión y de violencia-, sino del modelo manicomial -paradigma de abordaje de la locura que no

prescinde de la distancia y de la separación. Es esta racionalidad la que orienta la estructuración del Proyecto, así como las construcciones y articulaciones que se hacen necesarias para tratar a los portadores de afecciones mentales, sin excluirlos, sino promoviendo su inserción social.

Sus antecedentes históricos más lejanos se vinculan con un movimiento social, el Movimiento de los Trabajadores en Salud Mental (MTSM), que comienza a tomar cuerpo en diversas localidades del Brasil hacia fines de la década del 70. En 1979, durante el III Congreso Mineiro de Psiquiatría, los profesionales del área, usuarios, familiares, etc., denuncian la violencia y el desprecio de los derechos humanos, difundiendo imágenes que provocan un gran impacto. Con la inspiración de la Reforma Psiquiátrica italiana (tras casi 20 años de lucha el Parlamento italiano había aprobado recientemente una ley de desinstitucionalización), se genera la confianza en que también sería posible transformar el sistema psiquiátrico brasileño.

En el período 1983-1987, algunos dirigentes del movimiento ocupan la dirección de la asistencia en salud mental de los hospitales públicos (un hospital psiquiátrico y otros hospitales generales) vinculados al Gobierno del Estado. De acuerdo con estos dirigentes (Campos, 1999: 6), este período puede caracterizarse como un momento difícil, de desgarramiento de sus orígenes, durante el cual se enfatiza la humanización de los hospitales. Parte de las dificultades de este período se atribuyen al propio origen de los profesionales involucrados, quienes a pesar del discurso progresista, cargaban con “restos del modelo de comprensión de la realidad, sustentados por los conceptos de la “buena forma” y de la “normalización”, que impedían la radicalización de la crítica y de las acciones”.

A pesar de estas dificultades, se comienza a gestar, en el interior de uno de estos hospitales, el Hospital Psiquiátrico Galba Velloso, una reflexión sobre la práctica, sus consecuencias sociales y las perspectivas de futuro. También resulta de este proceso un vasto contingente de nuevos trabajadores de salud mental dispuestos a involucrarse con el movimiento en favor del desmantelamiento de los manicomios, y al mismo tiempo, la comprensión de que serían necesarios cambios considerables en la propia psiquiatría, como disciplina teórica y práctica, para que pudiese ser derrotada la cultura del tratamiento manicomial.

A nivel nacional, el movimiento seguía absorbido por tareas locales y aprovechaba los congresos nacionales y estatales para reunirse. En 1987, el Ministerio de Salud convoca una Conferencia Nacional de Salud Mental, en la cual la expresiva presencia de los militantes del movimiento no sólo provocaba nuevas adhesiones, sino que también condujo a la creación de una “Comisión Nacional de los Trabajadores de Salud Mental”, que sería responsable de la organización de un encuentro a nivel nacional. Fue en una reunión de esta Comisión, todavía en 1987, que surgió la propuesta de radicalización del movimiento y el lema “Por una Sociedad sin Manicomios”. En un Encuentro Nacional, a fines de ese año, la propuesta fue discutida y aprobada, y el día 18 de mayo se instituyó como “Día Nacional de la Lucha Antimanicomial”. A partir de ese entonces el movimiento también gana una identidad más clara, con su denominación como “Movimiento de Lucha Antimanicomial”.

“A partir de aquí, cada vez más, una pregunta apretaba nuestras gargantas: si tuviésemos poder político/financiero en este momento, ¿cómo organizaríamos los servicios y cuáles serían los saberes que sustentarían nuestra práctica?”. La búsqueda de una respuesta se realiza en seminarios de los Trabajadores de Salud Mental de varias localidades del país, que apuntan al establecimiento de redes sustitutivas de atención, a teorías y técnicas que pudieran dar soporte a las prácticas innovadoras, a la construcción, en el largo plazo, de una cultura antimanicomial, como parte de una sociedad en la que puedan tener cabida las diferencias (Campos, 1999: 7).

Con la Constitución de 1988 se crea el Sistema Único de Salud, cuya estrategia central es la descentralización con gerencia única en cada esfera de gobierno. Con esto, los municipios se convierten en lugares privilegiados para la realización de experiencias sustitutivas del modelo manicomial. Es así que comienza la construcción del modelo substitutivo del modelo manicomial en Belo Horizonte. En 1992 también se constituyó, por la convergencia de los núcleos anteriormente mencionados, el “Foro

Mineiro de Saúde Mental”, y en 1994, la Asociación de los Usuarios de Salud Mental de Minas Gerais (ASSUSSAM), importantes representantes de la sociedad para la construcción de la red alternativa y para las innovaciones promovidas en el municipio y que continuaron evolucionando en los siguientes mandatos de gobierno.

Así, el Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte, que comienza a ser implantado a partir de 1993, ofrece recursos asistenciales que se diferencian del modelo manicomial hegemónico, partiendo de la premisa de que es posible, técnica y éticamente, tratar a los locos sin excluirlos; y que para tratar la locura es preciso reconocerla como parte integrante de la experiencia humana, revistiendo por lo tanto una significación que tiene que ver con el respeto a la vida. De esta forma, se estructura una red de atención (con diferentes niveles de complejidad y diferentes funciones) que acoge al paciente en la crisis y construye un vínculo para su seguimiento continuo; es una red de soporte social que busca la inserción de los usuarios.

La red de atención está compuesta por los Centros de Referencia en Salud Mental (CERSAMs), cuya función es la de acoger al paciente en el momento de la crisis, de manera que éste pueda cursarla con sus familiares hasta su estabilización; Unidades Básicas de Salud, con equipos de salud mental para acompañar a los pacientes estabilizados; un Centro de Referencia para la Infancia y la Adolescencia (CRIA), y Centros de Convivencia. El Proyecto incluye además la construcción de Hogares Protegidos, Pensiones Protegidas, Cooperativas de Trabajo y Empresas Sociales.

Además de la atención directa a los portadores de alteraciones mentales, el Proyecto realiza actividades de control y evaluación de los hospitales contratados por el Sistema Único de Salud, a través de la presencia diaria de supervisores que vienen impulsando un cambio en la calidad de la asistencia, sea señalando irregularidades eventuales como evitando la cronificación, procurando adecuar el tiempo de permanencia en el hospital a los fines exclusivamente terapéuticos. Estos supervisores también incentivan el alta del paciente junto a sus familiares y responsables, garantizando la referencia en la red sustitutiva para estos pacientes, a través de su agendamiento en el momento del alta. Simultáneamente, una Resolución de la Prefectura Municipal prohíbe reclusiones directamente en los hospitales privados que tienen convenio con el SUS, y otra prohíbe nuevas internaciones en hospitales psiquiátricos con más de 250 camas. Como consecuencia, se redujeron las camas psiquiátricas hospitalarias de 2.100 a 1.400 (Misoczky, 1999).

El Proyecto cuenta con la intensa y constante participación de los movimientos sociales organizados anteriormente mencionados -el Fórum Mineiro de Saúde Mental y la Asociación de Usuarios de los Servicios de Salud Mental de Minas Gerais. Los usuarios y sus familiares participan en asambleas regulares en los servicios, decidiendo tanto sobre su funcionamiento como sobre actividades de apoyo al desarrollo del Proyecto. Éste se hace efectivo a través del trabajo de una red con un gran número de órganos públicos, de organizaciones no gubernamentales y privadas.

¿Hasta qué punto el caso de Belo Horizonte configura una Formación Político-Organizacional?

- No sólo el planeamiento se hace de manera descentralizada, con la participación de ejecutores y usuarios, sino que el propio origen y la concepción del Proyecto radican en estos grupos, siendo que el espacio de la Administración Pública es “tomado” en tanto *locus* estratégico necesario para construir la viabilidad a una imagen-objetivo formulada en un movimiento social -la imagen de la construcción de una sociedad sin manicomios.

- La característica de un Proyecto que se construye en la medida en que se implementa, teniendo en vista, inclusive, la necesidad de revisar la formación de los profesionales involucrados, así como de formular una nueva concepción teórica y práctica de los instrumentos de intervención, torna inviable su implementación a través de estructuras jerárquicas rígidas. El contexto histórico-social es determinante de la naturaleza del Proyecto, siendo el mismo moldeado, centralmente, en torno de una ética sustantiva y de una “utopía” dirigida a los intereses de los usuarios y de sus familiares.

- Siendo un Proyecto que se construye mediante la experimentación, no se basa en acciones estandarizadas, papeles y normas, aunque los principios de la clínica médica sean, principalmente en lo que tiene que ver con la atención de urgencia, una forma de estandarización que se mantiene, la cual es esencial para enfrentar esta situación.

- La división del trabajo que se encuentra en los servicios de salud, e inclusive en los manicomios y clínicas psiquiátricas, se diluye en gran medida, ya que la base del trabajo es interdisciplinaria, manteniéndose sólo la prescripción de drogas como actividad exclusiva del médico. En el resto de las tareas existe una actividad compartida y una gran flexibilidad.

- La propia característica del Proyecto demanda acciones intersectoriales, que tienen lugar en todas las etapas del proceso.

- La meta es el cambio. En este caso, no sólo de las características de los servicios, sino también de las relaciones sociales en el contexto en que ellos son implementados.

- Este cambio en las relaciones sociales pasa por el reconocimiento de las diversidades y por la celebración de las particularidades, buscando la concreción, en los servicios y en la ciudad, de una cultura que respete y que acepte las diferencias como fundamentales para una convivencia democrática.

- El control se procesa a través de la evaluación de indicadores directamente involucrados con la naturaleza de la atención ofrecida, como es la reducción en el número de las internaciones, número de pacientes estabilizados o número de pacientes que retornaron a su familia o a realizar actividades en la sociedad. Pero la evaluación también se hace a través de indicadores de naturaleza subjetiva, tales como la reacción, en la avenida principal de la ciudad, a un desfile de aquejados de alteraciones mentales en su Escola de Samba; o como la reacción de los habitantes de un barrio de clase media (Pampulha) ante la instalación de un CERSAM; o todavía más, por las declaraciones que los familiares y pacientes hacen sobre el impacto que el Proyecto está teniendo sobre sus vidas.

- De la misma forma, la reacción de los asociados en la red, tanto públicos como privados, es vital para que el Proyecto avance, siendo, por lo tanto, referencia importante para su evaluación.

- Los valores que pautan el Proyecto son los de la “personalidad”, contrariando frontalmente el principio de la neutralidad tecnocrática. Los Trabajadores de Salud Mental involucrados en la ejecución de las actividades son, claramente, una “burocracia militante” que conjuga el trabajo, en tanto condición necesaria para la subsistencia, con la acción política de provocar cambios.

- La selección de los trabajadores aúna las condiciones técnicas para la ejecución de tareas a la condición necesaria de un perfil adecuado al Proyecto.

- Los liderazgos ejercen un papel fundamental de articuladores y movilizadores, no sólo de quienes están directamente involucrados en el Proyecto, sino también de los asociados en la red, y en determinados momentos, de aliados transitorios, como los medios de comunicación o empresas patrocinantes.

- Los Trabajadores de Salud Mental, en la medida en que se vinculan al Proyecto por su concepción en tanto movimiento social, se motivan por el éxito en provocar cambios y por la conquista de mayores espacios de libertad para avanzar.

- Los seminarios y reuniones de trabajo en las distintas unidades del Proyecto, así como los debates públicos promovidos con y por los asociados en la red, son importantes espacios para explicitar *impasses* y contradicciones en torno a las diferentes formas de enfrentarlos; las discordancias respecto a aspectos tácticos, sin perder de vista la estrategia central, son fundamentales para que esta última tenga una culminación exitosa.

- El trabajo se hace efectivo, sobre todo, con el financiamiento público; pero la contribución de los asociados en la red es muy importante, ya sea por vía del aporte directo de recursos, ya sea por la participación en el trabajo conjunto.

- Los factores de producción deben estar ordenados de modo de ofrecer un soporte adecuado al desempeño técnico del equipo multiprofesional, y al mismo tiempo, a las necesidades de los pacientes.

Sin embargo, la necesidad de una red de referencia organizada no tiene, en este caso, la misma característica que la concepción mecanicista presente en la Formación Burocrática Tradicional, ya que por la propia naturaleza del Proyecto, estos factores son potencial y necesariamente redimensionados con el avance de la reconstrucción teórico-práctica.

- La localización espacial es al mismo tiempo, clara (en lo que se refiere a la red de servicios propiamente dicha) y difusa (en lo que se refiere a situaciones como la atención en las localidades en que se encuentren los usuarios -como en el caso de quienes viven en la calle-, o como las actividades ejecutadas por asociados en la red, que atraen a los usuarios hacia su espacio -como en el caso de las salas de cine o de las galerías de arte).

- El formalismo, en tanto forma de irrespetar, de manera consciente, normas y estándares, se plantea como un factor estratégico relevante, principalmente en la relación de la red sustitutiva con los niveles centrales del Gobierno Municipal, que manifiestan extrañeza, aunque cada vez menos, ante la naturaleza esencialmente innovadora del Proyecto.

- El Proyecto se orienta hacia grupos que eran atendidos, aunque de manera extremadamente precaria y ultrajante, por el sector público. El cambio está en que, actualmente, esta orientación no es ya para la exclusión, sino para la ampliación del reconocimiento de derechos y para la protección de singularidades, con miras a un proceso de inclusión activa.

Por lo que se ha dicho, el Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte se aproxima mucho a una Formación Político-Organizacional, atendiendo, en gran parte, a los aspectos escogidos para caracterizarlo, teniendo en cuenta los objetivos de este estudio. A pesar de que se mantienen aspectos de la Formación Burocrática Tradicional, tales como factores de producción precisos y localización espacial clara, éstos se encuentran articulados con sus polos contradictorios (el reordenamiento y la difusión).

El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre

El Presupuesto Participativo² (PP), promovido por la Prefectura Municipal de Porto Alegre, es “una modalidad de gestión pública” basada en la participación de la población “en las diversas fases que componen la elaboración y la ejecución” del presupuesto municipal, “especialmente en la indicación de prioridades para la asignación de recursos de inversión” (Fedozzi, 1997: 105). El PP se ha constituido, desde 1989, en la columna vertebral de la Administración Pública de Porto Alegre. Se trata de un factor fundamental de legitimación, habiendo contribuido mucho para la conquista de cuatro mandatos consecutivos.

El PP está asentado en una estructura y en un proceso de participación de la población, que se desarrollan a partir de tres principios básicos: “reglas universales de participación en instancias institucionales regulares de funcionamiento; un método objetivo de definición de recursos de inversión, que culmina un ciclo anual de actividades públicas de presupuestación del municipio; y un proceso decisorio descentralizado, teniendo como base la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias” (Fedozzi, 1997: 111).

Sus antecedentes históricos pueden ser reconocidos en el relato y el análisis de Fedozzi (1997) y en la declaración de miembros de la Coordinadora de Relaciones Comunitarias (CRC) de la Prefectura.

La primera fase (1989 - presupuesto de 1990) está marcada por la inexperiencia de los nuevos dirigentes, por la frustración de los vecinos ante la falta de recursos y por la consiguiente crisis en la interacción política entre la Prefectura y la población. Inicialmente, la discusión fue impulsada por la Prefectura con carácter experimental, y se llevó a cabo a través de consultas a la población en cinco regiones de la ciudad, en agosto de 1989. En estas reuniones, abiertas a todos, los vecinos eligieron representantes para formar una comisión que acompañara la elaboración del presupuesto por la Secretaría de Planeamiento Municipal. El estímulo al señalamiento de demandas por la comunidad no incluía ninguna posibilidad de priorización; además de esto, estas demandas expresaban un déficit de

equipamientos y servicios represados durante décadas de desarrollo excluyente. El resultado fue un “Plan de Obras” que no tenía las condiciones para ser implementado, lo que generó grandes conflictos, protestas y pérdida de credibilidad por parte de la población, lo que condujo a una reducción en el número de participantes al año siguiente.

La segunda fase (1990 - presupuesto de 1991) representa los efectos combinados de la reforma tributaria local y de la desconcentración de los recursos promovidos por la Constitución de 1988; e internamente, de la discusión de concepciones de planeamiento estratégico y de la creación de instancias administrativas para implementar el PP.

En la tercera fase (presupuestos de 1992 y 1993) cobraron nitidez la estructura y la dinámica del proceso que venían siendo construidas; se retoma la participación popular, con el aumento en la credibilidad del proceso en función de las inversiones realizadas desde 1990; ocurren nuevas modificaciones en la metodología para distribuir los recursos (la adopción de prioridades por sector de inversión). Esta fase consolida no sólo la estructura del PP, sino también la dinámica del proceso, las reglas básicas de juego que, en su mayoría, se mantienen hasta este momento. El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) logra el reconocimiento interno en la Prefectura, ganando también legitimidad frente a los movimientos comunitarios de las regiones, como una instancia de mediación y de procesamiento de las demandas prioritarias de inversión.

El inicio de un segundo mandato de gobierno (1993 - 1996), luego de la reelección, marca la cuarta fase, que se caracteriza por la complejización de su dinámica y por el continuo aumento del número de participantes. La creación de nuevas instancias -como las Plenarias Temáticas- hizo que se tornase más heterogénea la representación social de la participación. En esta fase también se modificó la estructura y la dinámica de elección de los delegados, con la creación de Foros de Delegados por región y en cada una de las Plenarias Temáticas.

¿Hasta qué punto el caso del PP de Porto Alegre está resultando ser una Formación Político-Organizacional en la Prefectura Municipal?

- Aunque se identifiquen diversos centros de poder, comenzando por las Asambleas Regionales, pasando por las organizaciones autónomas de la sociedad y por el Consejo de Presupuesto Participativo, hasta llegar a las instancias internas de la Prefectura que participan en la coordinación de los procedimientos, y que por lo tanto, aunque se pueda decir que tiene lugar un planeamiento descentralizado con la participación de usuarios y ejecutores, se debe reflexionar con más cuidado sobre ello en la medida en que un importante centro de poder, como puede ser el caso del propio Gobierno Ejecutivo, está acumulando recursos de poder y debilitando a otros, en especial al Poder Legislativo. Aparte de esto, dos estructuras internas de la Prefectura, la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad (CRC) y el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN), concentran muchos recursos de poder en relación con el resto del Gobierno Municipal, en razón de que se constituyeron en organizadores de la operacionalización del PP y de los espacios a través de los cuales fluyen las deliberaciones realizadas por sus instancias hacia el interior de los órganos que componen la Administración.

- Entre el liderazgo centralizado y el descentralizado, entre la orientación hacia el cumplimiento de normas y la flexibilización de las relaciones entre los participantes, se aprecian situaciones combinadas. Se observa la presencia de asesores o de funcionarios de la Prefectura en todos los eventos que componen la operacionalización del PP, inclusive en aquellos organizados en forma “autónoma” por la población, como en la ronda intermedia. Asimismo, es muy grande el peso de las definiciones técnicas sobre lo que es posible y lo que no es posible demandar, incluyendo la distribución de un manual elaborado por los técnicos de las distintas secretarías, aprobado anualmente por el Consejo del PP, conteniendo la lista de posibilidades en cada sector, disciplinando y normatizando las relaciones entre los participantes. Así, “dentro de lo posible”, definido por el Ejecutivo y sancionado por el CPP, existe flexibilidad.

- Aunque no exista una Ley Municipal reglamentando el PP, la complejización de los procedimientos ha llevado a una creciente definición de papeles y normas, aun cuando ellas sean “auto-reguladas”, es decir, revisadas y aprobadas anualmente por el CPP.

- La división del trabajo entre los técnicos de la Prefectura se mantiene, aunque esté en gran medida siendo reorganizada en función de las tareas a ser desempeñadas de acuerdo con un calendario preestablecido. Además de esto, aquellos que son designados para acompañar las reuniones del PP agregaron a sus funciones anteriores una actividad de carácter más político. Sin duda ha habido, en este sentido, una complejización de la tarea. Sin embargo, no parece haber existido flexibilización.

- La sistemática de definición de las prioridades preserva y sedimenta, aún más, la sectorialización, dificultando la reorganización de la Administración Municipal en términos de planeamiento y acción intersectorial.

- La meta es, simultáneamente, el mantenimiento y el crecimiento (o profundización) del PP y el cambio, entendido en tanto alteración de las relaciones sociales en la ciudad. El perfil de los participantes indica que la población en condiciones socioeconómicas más desfavorables se ha apropiado de este espacio de participación, y a través de él, han obtenido alguna mejora de esas condiciones.

- Existen dificultades para incorporar las demandas vinculadas con algunos grupos sociales excluidos, como los que viven en la calle, consumidores de drogas, afectados por alteraciones mentales, ya que el proceso privilegia aquellos con capacidad de organización y de vocalización de sus demandas. Las Plenarias Temáticas, en la práctica, no se han constituido como un espacio para superar esta restricción, ya que son objeto de apropiación por profesionales del sector.

- El control se da, predominantemente, por el control social, aunque también se evidencian ganancias de eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

- La evaluación, de manera predominante, está referida a las expectativas de la población.

- Los procedimientos, aparentemente, rompen con la “impersonalidad” y con la “autonomización de la burocracia”, ya que los técnicos tienen que defender sus criterios en las reuniones con la población. Aparte de esto, cuando una Secretaría tiene un proyecto que quiere ver implementado, los técnicos deben comparecer ante las asambleas y discutir, convencer a la población para que lo incluya entre sus prioridades. Por otra parte, el peso de la normatización técnica sobre lo que es posible demandar, como ya se ha dicho, neutraliza en buena medida esta ruptura, lo que puede ser caracterizado como otra forma de “autonomización” y de protección para la “impersonalidad”.

- Los asesores y funcionarios directamente involucrados con la Coordinación del PP exhiben un carácter militante y poseen una convicción de índole claramente ideológica acerca de las virtudes democratizadoras del proceso. Sin embargo, no se puede decir lo mismo del conjunto de funcionarios de la Prefectura. Existen dos grandes grupos, la “burocracia militante” y la burocracia que se protege bajo el manto de la neutralidad técnica y de la impersonalidad.

- Los asesores y funcionarios directamente involucrados con la Coordinación del PP son escogidos principalmente por su perfil y su adhesión al proceso, y son, en su mayoría, cargos de confianza del Ejecutivo.

- Los liderazgos se constituyen en forma mixta, como conductores y como movilizadores/articuladores.

- La motivación se vincula, ciertamente, con la gratificación por el éxito, inclusive considerando el éxito en las elecciones como factor de motivación importante.

- Existe unidad y armonía entre asesores y funcionarios involucrados directamente con el PP, que se debe menos al espíritu de cuerpo que a la cohesión ideológica, como ya ha sido mencionado.

- El trabajo se ejecuta, fundamentalmente, con base en los recursos de la organización.

- Los “factores de producción”, como medios para que los procedimientos ocurran, se ordenan en una estructura, con poco espacio para reacomodos en medio del proceso. Incluso las Asambleas

Generales de la primera ronda, con gran asistencia de público, son extremadamente ordenadas, con un número limitado de inscripciones, con tiempo establecido para las intervenciones, con una agenda que se cumple estrictamente, y con la participación del Prefecto o de un representante suyo, quien cierra el debate.

- La localización espacial es clara, aunque es descentralizada en las regiones y micro-regiones.
- El formalismo no parece ser una característica importante del proceso.
- El PP se orienta hacia grupos sociales que de otra forma no tendrían acceso a espacios de decisión sobre obras en la ciudad.

Aun cuando incorpora algunos aspectos de la Formación Político-Organizacional, el caso del PP muestra que es posible crear instancias de participación de la población, sin que esto implique innovaciones importantes en las características internas de organización de la Administración Pública, verificándose, por el contrario, una creciente tendencia a disciplinar esta participación, de acuerdo con la lógica predominante de una Formación Burocrática Tradicional.

Consideraciones finales

Los dos casos representan experiencias reconocidas de ampliación de la participación de la población en procesos de decisión y de ampliación de los derechos sociales. Una de ellas impulsa la innovación de desarrollar una política inclusiva y democratizadora que rompe con los patrones de relaciones sociales pautadas por el prejuicio, la estigmatización y la exclusión (incluso física); la otra lleva a cabo su innovación al desarrollar una política inclusiva y democratizadora que rompe con patrones de relaciones sociales pautadas por el clientelismo y el patrimonialismo en la definición del gasto público. Ambos casos incorporan la dimensión de la ciudadanía activa en la gestión pública, valorizando las responsabilidades de los sujetos con la comunidad en la que viven.

Por consiguiente, en los términos de referencia utilizados en este estudio, y considerando las relaciones del Gobierno Municipal con los miembros de su comunidad, ambos casos constituyen prácticas innovadoras de la Administración Pública, que conciben a los ciudadanos como miembros plenos de la sociedad, que tienen acceso a derechos y que los ejercen; incluyen el control social sobre la gestión, a través de espacios de debate amplio e informado; y establecen puentes entre el Estado y la sociedad civil.

Por su parte, en el caso de la red sustitutiva de servicios de atención a la salud mental de Belo Horizonte, las relaciones entre ciudadanía activa y administración municipal están configurando un perfil innovador en el nivel intraorganizacional. En el caso de Porto Alegre, ésta no es la tendencia predominante.

Como ya ha sido señalado, una importante diferencia entre los dos casos radica en su origen. El caso de Belo Horizonte se origina en un movimiento social que ocupa el espacio público en tanto estrategia de construcción de un proyecto que implica cambios en la sociedad, y no sólo en la gestión pública. Este movimiento social presenta, simultáneamente, las tres formas de reacción mencionadas por Scherer-Warren (1999): la denuncia y la explicitación de conflictos; la construcción de una utopía transformadora, con la formulación de proyectos alternativos; y la cooperación y las asociaciones para la resolución de problemas sociales. Se preservan las tres dimensiones al transformarlas hacia el interior de la Administración Pública -contestataria, propositiva y solidaria. El caso de Porto Alegre se origina en el seno del Gobierno Municipal como una iniciativa que, en sus primeros momentos, parece haber sido una forma de apuntalar la viabilidad del propio gobierno en un contexto político, social y económico adverso. Desde su inicio presenta las características de un proceso de tipo incremental disyuntivo, en el que el responsable de la toma de decisiones aprende con la experiencia e incluye el ajuste político, escogiendo simultáneamente medios y fines (Braybrooke y Lindblom, 1972).

De aquí se desprende otra diferencia. En Belo Horizonte, el Proyecto se inscribe en la construcción de una imagen-objeto de largo plazo; mientras que en Porto Alegre, una estrategia para

viabilizar la participación popular en el planeamiento sustituyó el planeamiento estratégico del gobierno, con riesgos para la gobernabilidad en el mediano y el largo plazo. Vale decir que, en Porto Alegre, Planes de Inversiones Anuales, originados en las demandas inmediatistas y fragmentadas de los sectores que participan del proceso, dan, en la práctica, la dirección del gobierno y de la ciudad en construcción.

De estas diferencias fundacionales pueden derivarse las diferencias en la configuración resultante. Así, el Proyecto de Salud Mental está instaurando servicios públicos con una intensa articulación con los miembros de la red que da soporte a la lucha antimanicomial -tanto con aquellos que se vinculan directamente al movimiento, como con aquellos que van siendo incorporados a lo largo del camino- y configurando una Formación Político-Organizacional que puede constituirse en una importante referencia para prácticas innovadoras en la gestión pública. Por su parte, el Presupuesto Participativo ha recorrido el camino inverso, sometiendo, en gran medida, a la lógica de la Formación Burocrática Tradicional las prácticas innovadoras que pueden estar teniendo lugar en la organización de los movimientos sociales.

En este sentido, el PP “disciplina” las disputas de intereses entre grupos de la sociedad, utilizando formas “objetivas”, tales como la puntuación a través de criterios cuantificables. Al mismo tiempo, las instancias del PP se legitiman como los únicos canales para las reivindicaciones sociales sobre equipamientos urbanos y políticas sociales. De esta manera, la dimensión contestataria de los movimientos sociales (Castells, 1972 y 1978; Scherer-Warren, 1999), se vacía. Asimismo, el principio de autonomía de las organizaciones de la población queda seriamente comprometido.

A pesar de estas limitaciones, un aspecto interesante en el caso de Porto Alegre es que el PP propicia espacios de difusión de informaciones sobre la Administración y de cómo ésta se estructura, qué leyes y reglas sigue (como en los procesos de licitación, por ejemplo), llevando a niveles crecientes de apropiación de la “cosa pública” por parte de la población. Puede ser que de esta forma se estén forjando las condiciones para revertir el predominio de la lógica de Formación Burocrática Tradicional, con la posibilidad de un control creciente de la población sobre la Administración Pública.

Otro aspecto de interés de este caso es que, al abrir canales de comunicación entre la Administración y la población, se produjo el vaciamiento del papel desempeñado por los ediles como “agenciadores de clientela” frente al Poder Público. Este resultado acabó por originar un cierto “clima de confrontación” entre gran parte de los ediles y sectores del movimiento comunitario. En gran medida, parece haber una superposición entre las atribuciones del Consejo del PP y de la Cámara de Ediles, que todavía está por ser resuelta. Una tendencia podría ser el cambio en el perfil de los ediles, que en las últimas elecciones dejaron de tener una base regional y pasaron a representar grupos de interés (mujeres, negros, religiones, etc.) o a incluir personalidades (comunicadores o dirigentes de clubes de fútbol, por ejemplo).

Consideramos que el análisis de estos casos, utilizando el referencial de la ciudadanía activa y de la Formación Político-Organizacional, suscita interesantes interrogantes que ameritan estudios posteriores. Tal vez la más importante sea la constatación de que no existe una relación directa y automática entre innovación en las relaciones entre la Administración Pública y la población, y la innovación al interior de las estructuras y de las prácticas del gobierno. Aun cuando se reconozca la importancia de la primera, no es posible prescindir de la segunda, ya que la persistencia de patrones de Formación Burocrática Tradicional impone límites a los avances de la democratización y de las propias políticas sociales incluyentes, que dependen de prácticas innovadoras en el interior de la Administración Pública para tener éxito.

Notas

1 Esta experiencia de gestión fue premiada en el ciclo de 1998 del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía - Programa FGV - Fundación Ford. El informe elaborado en aquel momento se encuentra en Misoczky (1999), y ha servido como importante referencia para la elaboración de este ítem.

2 Esta experiencia de gestión se destacó en Habitat 1996, siendo reconocida internacionalmente, inclusive por las Naciones Unidas y el Banco Mundial. En el Brasil existen actualmente más de 70 experiencias inspiradas en la iniciativa de Porto Alegre, en municipios administrados por los más diversos partidos políticos. La Disertación de Maestría de Fedozzi (1997) sirvió como una importante referencia para la elaboración de este ítem.

Referencias bibliográficas

- ARENDDT, Hannah (1998) O Que é Política? Fragmentos das obras póstumas compiladas por Ursula Ludz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de (1997) A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: ENAP/UNB.
- BOJE, David; DENNEHY, Robert F. (1993) Managing in the postmodern world: America's revolution against exploitation. Iowa: Kendall / Hunt Publ. Co.
- BRAYBROOKE, David; LINDBLOM, Charles E. (1972) Uma Estratégia de Decisão Social: escolha de políticas alternativas como processo social. Rio de Janeiro: Zahar.
- CAMPOS, F. (1999) Depoimento em Metipolá: Revista do CERSAM LESTE.
- CASTELLS, Manuel (1972) La Questión Urbana. Madrid: Siglo XXI.
- CASTELLS, Manuel (1978) City, Class and Power. Londres: MacMillan.
- CLEGG, Stewart R. (1990) Modern Organizations: organizations studies in the postmodern world. London: Sage.
- COOPER, Terry (1984) Citizenship and Professionalism in Public Administration. Public Administration Review, No. 44, pp. 143-149.
- COOPER, R.; BURRELL, Gibson (1988) Modernism, postmodernism and organizational analysis: an introduction. Organisation Studies, Vol. 9, No. 1, pp. 91-112.
- DINIZ, Eli (1997) Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: ENAP/UNB.
- FARAH, Marta F. S. (1998) Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. Revista de Administração da USP, Vol. 33, No. 1, pp. 51-59, Jan./Mar.
- FAYOL, Henri (1950) Administração Industrial e Geral. São Paulo: Atlas, 1954 (1ª edição brasileira).
- FEDOZZI, Luciano (1997) Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: FASE/IPPUR/Tomo Editorial.
- FERNÁNDEZ, Patricia P.; BARRIENTOS, Alejandra V. Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras. Disponível em: <<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/paper/p060600m.html>>. Acesso em 13/06/2000.
- FISCHER, Tânia (1997) Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, Tânia (org.) Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto (1983) Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FGV.
- HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert (1993) O Estado no processo de iniciação e consolidação de reformas orientadas para o mercado. In: SOLA, Lourdes (org.) Estado, mercado e democracia: política e economia comparada. São Paulo: Paz e Terra.
- HELLER, Agnes; FÉHER, Ferenc (1998) A Condição Política Pós-Moderna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P.; INOJOSA, Rose M.; KOMATSU, Suely (1998) Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CLAD.

- El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones. Serie Concurso de Ensayos CLAD. Caracas: UNESCO/CLAD.
- KING, Cheryl S.; STIVERS, Camilla (1998) Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era. Thousand Oaks, Sage.
- LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana (1997) Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (org.) Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- MATUS, Carlos (1996) Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas. São Paulo: Fundap.
- MISOCZKY, Maria Ceci (1999) O Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte: admitir que a loucura existe cria uma realidade. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Néelson L. N.; FARAH, Martha F. S. (orgs.) 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Fundação Ford. pp. 143-154
- MOTTA, Paulo Roberto (1998) Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- SANTOS, Boaventura de Souza (1995) Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez Ed.
- SANTOS, Boaventura de Souza (1998) A reinvenção solidária e participativa do Estado. Trabalho apresentado no Seminário Sociedade e Reforma do Estado, MARE, abril de 1988. Mimeo.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1994) Governabilidade, sociedade civil e reforma do Estado. Trabalho apresentado no Seminário Governo e Pobreza, IUPERJ/URBANDATA/Universidade de Toronto/Fundação Ford, junho de 1994. Mimeo.
- SCHERER-WARREN, Ilse (1999) Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: HUCITEC.
- SOARES, José A.; GONDIM, Linda (1998) Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José A.; CACCIA-BAVA, Silvio (orgs.) Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez Ed./Centro Josué de Castro/Pólis.
- TENDLER, Judith (1998) Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Brasília: ENAP/Revan.
- THIELEMAN, G. S. (1997) A demand-side perspective on the importance of representative bureaucracy: AIDS, ethnicity, gender, and sexual orientation. Public Administration Review. Vol. 56, No. 2, pp. 168-173.
- TURNER, Bryan (1990) Outline of a Theory of Citizenship. Sociology, Vol. 24, No. 2.
- WEBER, Max (1922) Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, 1997 (1ª edição alemã).