

Nº 23, Junio 2002

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

David Arellano Gault

Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio?

Lecciones para la reforma administrativa en países como México

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

Linn Hammergren

¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la reforma judicial

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

Arnoldo José Gabaldón

Desarrollo sustentable y democracia

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Franz Xavier Barrios Suvelza

Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial

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

William Dorotinsky y Yasuhiko Matsuda

Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional

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

George Julnes

El apoyo a la reforma gubernamental mediante métodos mejorados para la evaluación: hacia un diálogo multinacional sobre las lecciones aprendidas

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

César Madureira

La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública (Una revisión sobre la doctrina)

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



Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México

David Arellano Gault

En un artículo, hace algunos años, defendí que la actual moda administrativa conocida como la Nueva Gestión Pública, más que llevarnos hacia una “posburocracia” (Barzelay, 1992), nos llevaba a una “ultraburocracia” (Arellano, 1995). La idea principal de esta aseveración residía en que las pretensiones retóricas de la Nueva Gestión Pública (NGP o *New Public Management* en inglés), por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos (Moe, 1994). En otras palabras, vista la NGP como un todo, no estamos enfrentando el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público. Tampoco es que la NGP se haya reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y la razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo. Es verdad que, en cierto sentido, algunas de las ideas de la NGP van a contracorriente de la visión weberiana de la burocracia. Pero en diversos momentos es claro que en realidad se están abriendo nuevos derroteros para la burocracia weberiana.

Gracias a la tecnología de la información y a la capacidad de mover y procesar datos, por ejemplo, se eleva la capacidad de establecer decisiones normativas y técnicas, difícilmente disputables en la arena política sin por lo menos presentar una opción igual de sólida en lo técnico. De la misma manera, la expansión y sofisticación de los contratos y los sistemas de incentivos calculados a través de mecanismos de costos de transacción y teorías de agente-principal, en lugar de llevarnos a una dinámica contraria a la burocracia weberiana (tal como la idea de posburocracia plantea), nos acercan al reino del dominio formal de las reglas y las normas en los contratos organizacionales e institucionales, tal como la burocracia weberiana pretende.

Hood (1994) defiende que, de alguna manera, utilizando la metáfora de la extinción de los dinosaurios, lo que está cambiando es el “hábitat” donde crecía sanamente la burocracia de la era industrial. Siguiendo con la metáfora, Hood establece que, en todo caso, la transformación que se vive no es similar a que la vieja administración pública, como dinosaurio grande y lento, haya perecido en un proceso acelerado de extinción debido a la caída de un meteorito (en este caso, las ideas de la NGP) que destruyera de un solo golpe la fuerza y la capacidad de existencia del gigante.

La “informativización” del mundo en general ha creado las condiciones para una administración pública que rompe con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia que estudió Weber enfrentó, y que ahora efectivamente le permiten establecer un sistema de información que hace sólido el dominio de la regla, las normas y la dirección hacia resultados calculables (ideal de la burocracia weberiana). El desarrollo de mecanismos de dirección basados en resultados, el fortalecimiento de la rendición de cuentas a partir de la medición de productos e impactos, el desarrollo de contratos que explícitamente controlan o dirigen el oportunismo y el egoísmo “racional” de los seres humanos, no van en contra de la lógica weberiana, sino todo lo contrario: están en total concordancia con el espíritu de la burocracia que tipificó Weber.

De alguna manera, cuando analizamos la NGP, es difícil separarla tanto del contexto de toma de decisiones sobre el que se sostiene (como Barzelay, 2000, nos ha enseñado últimamente) como de la retórica que la sustenta (Hood y Jackson, 1991). Entender la NGP como un paradigma dominante, nuevo, que en la práctica se impuso por la simple fuerza de su racionalidad, es por demás ingenuo o propio de los reformadores que se ven obligados a convencer a como dé lugar a los participantes y al público de la bondad de sus reformas. Ni la NGP se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus

ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la “vieja administración pública” ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente, como se suele pensar, a la argumentación de lo que conocemos como la era de la Administración Pública Progresiva (APP), ni ha resuelto, con pruebas científicas validadas y controladas, los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que la APP enfrentó (Arellano, 2000). La NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP.

Este es un punto importante del debate en los países donde la NGP ha sido implementada, con resultados positivos a veces, y en otras creando nuevos problemas y enfrentando fallas tanto de implementación como consustanciales al argumento gerencialista (Pollit, et al., 1998; Kettl, 2000). El régimen político, la cultura del aparato público, la naturaleza de los problemas públicos, la historia del régimen y las relaciones entre sus partes son elementos clave para comprender la decisión de política que lleva a un gobierno a proponer reformas al estilo de la NGP. Como Barzelay defiende (Barzelay, 2000), la implementación de la NGP es en realidad una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman una decisión de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio.

Si esto es cierto, si no hay tal paradigma integrado de la NGP y no existe una ola modernizadora que tenga su propia fuerza sostenida por una racionalidad impecable, ¿qué podemos decir al respecto cuando hablamos de la implementación de reformas estilo NGP en países en vías de desarrollo como México y en general la América Latina? Pues es factible observar que las cosas tampoco son todo lo claras y transparentes, dado el tremendamente distinto “hábitat” en el que las administraciones públicas se desenvuelven en estos países. Para comenzar, en muchos de estos países no se ha implantado en realidad hasta el momento una administración pública propia de la era de la APP, ni podemos por tanto implementar reformas “ortodoxas” propias de la NGP. En todo caso, lo que observamos, en México al menos, es el desarrollo de una burocracia alejada del control del legislativo (la estrecha relación entre estos actores es supuesto número uno de la NGP en países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Canadá), que ha creado endogámicamente sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que se ajusta a la dinámica política con unas reglas que lejos están de hacerla un actor transparente y delimitado de la lucha por el poder. Es una burocracia, pues, que ha crecido y se ha profesionalizado a la sombra de un sistema político que toma el control de este actor como parte del botín de la batalla por el poder, que lo usa de lleno en la arena electoral y política como instrumento y manipulable brazo derecho. Hablar en este contexto de problemas agente-principal, de lanzar el gerencial grito de batalla de la NGP “*let the managers manage*”, y justificar el incremento de la calidad y la rendición de cuentas a través de sistemas de convencimiento administrativo, no puede estar más fuera de lugar.

La construcción de los mecanismos de control y dirección weberianos son apenas el paso lógico para burocracias de este tipo. Y si se comprende que la NGP es en realidad una propuesta que se explica a la luz de las consecuencias de la evolución y crisis de las formas específicas de accionar de la administración pública y su relación con el sistema político, el dilema de reforma de los aparatos administrativos en países como México no es tan confuso. No se trata de escoger entre los esquemas de acción propios de la APP o de la NGP, de discernir entre lo “viejo y equivocado” y lo “nuevo y correcto”, sino de comprender los cambios tecnológicos y de gobernanza en sociedades contemporáneas, las desventajas y ventajas de las opciones de gestión que se nos ofrecen como viables para resolver problemas específicos en un contexto político particular (que, como dice Barzelay, son en todo caso opciones tomadas y analizadas desde marcos de decisión de políticas, en contextos particulares).

El presente artículo busca justamente dar forma a esta argumentación, intentando clarificar un falso debate entre la generación de un paradigma nuevo (la NGP) que hace desaparecer al viejo (la APP), y donde los esquemas de acción están reducidos a una serie de parámetros teóricos particulares,

el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo, de manera irremediable. Si observamos con claridad, la NGP no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto socio-tecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI. Una recreación que está realizando importantes apuestas analíticas y políticas, que tiene importantes limitaciones, que está cambiando la faz de la administración pública en diversos países, más por las nuevas dinámicas que se generan y las reacciones a éstas, que por la pureza de sus argumentos teóricos o la fortaleza de sus marcos analíticos. El análisis de las arenas políticas específicas sobre las cuales estos esquemas adquieren vida y aplicación, dan, probablemente, una mejor posición para observar los límites y las potencialidades de los nuevos esquemas (relativamente hablando) sobre los viejos.

De esta manera, en el presente artículo se busca comprender cómo la NGP es diferente de la APP no por ser un cambio paradigmático, que modifica radicalmente las fuentes del análisis público, sino por proponer un cambio (una apuesta, en realidad, con riesgos implicados) de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el poder legislativo y la sociedad, en un régimen político particular. Es un cambio importante, sin lugar a dudas; no es objetivo de este artículo negarlo. Y un cambio con graves implicaciones, muchas de las cuales todavía estamos por ver si resultan en algo mejor, pues no hay nada asegurado ni probado sistemáticamente en las reformas estilo NGP. Gran parte del éxito de propuestas de reforma y cambio depende más de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas a implementar.

El argumento del artículo se presenta en tres partes. En la primera se discute la novedad de los argumentos de la NGP respecto a la APP. Se observa cómo en realidad los problemas que la NGP enfrenta son los mismos que los de la APP: el control político de la burocracia y la capacidad de aislar de influencias políticas coyunturales el accionar gubernamental; todo esto en un contexto político particular. El argumento sustantivo que la NGP propone parte del desgaste de las soluciones tipo APP (desgaste que comenzó muy temprano en la historia) y del cambio de énfasis en el tipo de soluciones. Más que hacer una propuesta paradigmática distinta, se recuperan nuevas capacidades tecnológicas de control y se proponen cambios en ciertas instituciones de gobernanza. En la segunda parte, estas soluciones particulares se describen mostrando cómo, en todo caso, son apuestas argumentativas que arriesgan soluciones específicas a ciertos desgastes de los aparatos públicos contemporáneos: ante los poderosos pero anquilosados sistemas de servicio civil, generar incentivos al control del aparato público por resultados aun si esto significa abrirlo al dominio de los intereses económicos y sociales (cuestión nada trivial pues, según la APP, el aparato gubernamental debería estar aislado y protegido ante estos intereses). En la última parte, de reflexiones finales, se discute la importancia de esta argumentación para comprender la agenda de reforma de los aparatos públicos en realidades específicas, en este caso México y América Latina en general.

1. De la Administración Pública Progresiva (APP) a la Nueva Gestión Pública (NGP), ¿un cambio radical?

El surgimiento de la concepción contemporánea de la administración pública (AP) es posicionada por muchos a finales del siglo XIX y principios del XX en EUA, y nombrada por algunos como la era de la Administración Pública Progresiva (APP). Se la ha catalogado como la era “Progresiva” debido a la conceptualización muy extendida en ese momento de que el papel del gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, como motor principal incluso. Las raíces de la APP, como lo ha mostrado Guerrero (2000), datan de la tradición alemana del cameralismo. En este documento asumiremos que tal corriente, la APP, realmente existe, pues es fácilmente demostrable que aquellos criterios fundadores de Wilson (1887) y Goodnow (1900), fueron atacados prácticamente de inmediato y dados por muertos por Waldo (1947), Simon (1947) y Dahl

(1981). Así, siguiendo la metáfora lúdica de Hood, la NGP “derrotó” a un dinosaurio que llevaba por lo menos 30 años muerto. Por lo tanto, se debe estar consciente de que sostener la existencia de una corriente homogénea de la APP es sumamente débil. Pero es útil para los fines de esta discusión, que justamente apuntan a dismantelar el mito de la muerte de la vieja o tradicional administración pública y el nacimiento de una nueva y renovada en la NGP.

La importancia y trascendencia de la APP se debe en mucho a que los supuestos sustantivos que le dan vida son recurrentes a diferentes gobiernos en diferentes realidades. Si tuviéramos que resumir en muy pocas palabras, diríamos que la APP se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Pero por otro, un gobierno dejado solo, sin vigilancia, es un gobierno seguramente corrupto e incompetente (o peor, un gobierno con una burocracia más poderosa que los políticos electos legítimamente). Esto último debido a la dificultad de dirigir una acción racional y eficiente en un gobierno democrático que separa necesariamente la definición de las políticas (a través de representantes y funcionarios electos, por lo tanto, legítimos para tomar decisiones por la sociedad) y su ejecución en un cuerpo especializado (es decir no necesariamente electo, y por lo tanto, en teoría, no legítimo para tomar decisiones por los ciudadanos) y profesional. La separación de poderes, el equilibrio que se busca entre éstos en un sistema democrático, implica necesaria e irremediamente que la acción gubernamental está imbuida de influencias políticas, de grupos y actores de la política, en el corto y largo plazo. Por lo tanto, en una sociedad “moderna”, que enfrenta competencia económica internacional, complejas relaciones internacionales, crecimiento del impacto tecnológico, y una población diferenciada y plural, la administración pública influye (legítima e ilegítimamente) en la arena y las decisiones políticas, está construida y permeada por los vaivenes de la lucha por el poder y toma decisiones de alto impacto social (decisiones no tomadas por políticos y funcionarios electos necesariamente).

De alguna manera, implícitamente, la APP fue constituyendo una serie de supuestos para interpretar esta realidad (Peters, 1996; Hood, 1994). Primero, que la influencia política sobre la AP es en general pernicioso debido a la naturaleza oportunista y cambiante de los políticos profesionales. Sin claras fronteras, los políticos podrían usar al aparato administrativo para su propia conveniencia. En la arena económica, la situación era compleja también. En una sociedad en pleno crecimiento industrial, los problemas más recurrentes los representaban empresas tendientes a convertirse en monopolios y oligopolios, fuentes de poder sumamente grandes, capaces de influir en las decisiones gubernamentales (por su peso) en su beneficio y en contra del beneficio colectivo.

Ante estas circunstancias, la APP asumió que la relación con la arena política debía ser clarificada al extremo y que el método de la AP no podía ser el de los negocios privados, pues los problemas que enfrentaba y el contexto que le daba vida eran radicalmente distintos. Además, implícitamente se asentaba que la calidad ética tendría que ser el principal ingrediente de su gestión, pues cualquier intento de hacer eficiente a la AP, sin considerar estos elementos políticos y económicos, llevaría a sistemas inequitativos, que favorecerían a los más poderosos política y económicamente.

Para resolver esta problemática, la APP identificaba dos vías de solución posibles: una, mantener vigente el aforismo de los “Padres Fundadores” de EUA que establecía que el gobierno es un mal necesario que hay que controlar. Siendo la única manera lógica de controlarlo el mantenerlo pequeño, limitado, amarrado (Federalist Papers, 1981). Pero en una sociedad industrial, en pleno crecimiento, esto era imposible, se argüía (Wilson, 1887). Se hacía indispensable que la AP fuera separada, mejor aún, aislada de las influencias políticas y económicas, llenas de intereses particulares y mecanismos para influir sobre las decisiones públicas.

Además de esta separación, artificial claro, pero necesaria hasta cierto punto, es indispensable, continuaría el argumento de la APP, la creación de una serie de mecanismos también artificiales pero

necesarios, que construyeran la “particularidad” de las reglas de accionar de la AP: ante el poderío de los intereses económicos, un sólido aparato burocrático, técnico, capaz de dar sentido a la política pública en su impacto económico; ante los vaivenes de los políticos electos, un sistema artificial (y algunos pensamos que en términos organizacionales, anacrónico, Frant, 1993; Arellano, 2001) de desarrollo del personal burocrático con sus propias reglas y aislado de la influencia política (el servicio civil de carrera); ante la dificultad de tomar la eficiencia y racionalidad económicas como los criterios básicos de acción, dadas las posibilidades de ser capturado por los intereses políticos y económicos, el desarrollo de un sistema detallado, rígido, en constante perfeccionamiento, de reglas, procesos y normas, vigilado constantemente por instancias técnicas e incluso por organismos independientes externos al aparato burocrático (Peters, 1996).

La AP de la era progresiva, entonces, tenía una clara determinación en la constitución de un sistema específico, de particulares características, que construía su propio lenguaje, fuera de la administración de negocios y de la argumentación económica basada en el óptimo de Pareto. De alguna manera se estaba consciente de lo complejo de la tarea, e incluso de lo artificial de algunos de los mecanismos (como el servicio civil de carrera en vez de un sistema más flexible y descentralizado de administración de personal). Pero habría que aceptar que era una solución importante al dilema de los aparatos gubernamentales en sistemas democráticos representativos, donde la influencia política y la separación de poderes crean un marco institucional oscuro y dispar para la toma de decisiones ejecutiva dentro de un gobierno.

La burocracia del capitalismo, de alguna manera interpretada por Weber como una construcción social, requería del desarrollo de una compleja infraestructura, de órdenes, procesos e instituciones para el caso particular de la administración gubernamental. El seguimiento de la acción a través de expedientes requería, por ejemplo, no sólo de detallados expedientes, sino además de las estructuras de capacitación y luego de vigilancia que aseguraran la neutralidad política y la solvencia técnica de tales procedimientos. No se podía confiar tal sistema ni a las buenas intenciones de los políticos, ni a las bondades de una tecnología que podía inferir a priori los resultados de una acción burocrática. Por ello, la APP tendería a una preferencia expresa por el uso y diseño de mecanismos artificiales y complejos para la distribución colectiva de los recursos, más que por el uso de mecanismos “naturales” de mercado; o de la construcción de abigarrados mercados artificiales de competencia laboral de carrera burocrática, más que de la utilización de administradores contratados bajo criterios del mercado laboral abierto.

Resumiendo, entonces, el “progresivismo” dio cuerpo a una particular percepción del problema del gobierno, en un momento histórico determinado. Este momento puede ser visto como la revuelta de una clase media cansada de la maquinaria corrupta de los políticos interactuando con los grandes capitalistas y mafiosos, teniendo como visión tanto la eliminación del monopolio (ley anti trust), la lucha contra la pobreza y la desigualdad (la Gran Sociedad le llamaron en EUA), y el debilitamiento de las influencias nepotistas y de corto plazo de los políticos vía la creación de un servicio civil basado en el mérito (Hood, 1998). La lista de las líneas de acción de la APP contiene, entre otros: la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el compadrazgo y el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normativas que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos.

De cierta forma, estos fueron los principales pilares de la APP, puesto que, entre otras razones, llevaba a una confianza fundamental en la capacidad administrativa de corregirse a sí misma. Es decir, si bien se parte de una desconfianza natural en la dinámica política para dirigir los asuntos del gobierno, se imponen en la práctica nuevos mecanismos administrativos, nuevos aparatos burocráticos encargados de vigilar y asegurar la “neutralidad” de la acción administrativa. Como dice Hood (1998, p. 91), en todo caso la destitución de la APP como paradigma implicaría que han desaparecido o se han

controlado efectivamente cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción si no son vigilados o si no se tienen sistemas que limiten tales tendencias.

A principios de 1970 se consolidaron importantes argumentos teóricos que buscarían minar las bases de la APP. Desde la economía, con William Niskanen (1971), y desde la propia disciplina de la administración pública, con Vincent Ostrom (1973). El sustento principal de estos autores es que en realidad el juego político que afecta la dinámica gubernamental es mucho más complejo que una visión de la política y la administración separadas por un abismo técnico. De hecho, nos dicen estos autores, las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora. Es decir, en marcos organizativos e institucionales particulares, los actores, tanto en la política como en la burocracia (y por supuesto en la sociedad), calculan constantemente el impacto de tales limitaciones y buscan espacios estratégicos de acción para proteger sus intereses. No hay tal cosa como una base técnica homogénea que haga que los actores dejen de preocuparse por el oportunismo inherente en el accionar de otros actores o que obligue o incentive a estos a interpretar las reglas de manera diferente según su conveniencia, por ejemplo. Desde esta perspectiva, el juego no se llama mejora tecnológica continua de la administración y sus espacios, sino creación de mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que convienen a la sociedad ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir calculadores de su beneficio).

Visto de esta manera, la APP puede ser interpretada como la coartada conveniente de ciertos grupos que buscan proteger los intereses, básicamente el de las propias burocracias, asegurándoles empleo, dificultando su evaluación por resultados (vía servicio civil), limitando la competencia externa (vía la creación de pseudo mercados protegidos) y la capacidad política de control sobre los aparatos administrativos (vía la compleja red de procesos de presupuestación y gasto, y el escudo que la profesionalización de los cuadros impone).

Esta interpretación elimina de facto el argumento de que existe una arena administrativa separada de los intereses políticos, y de que la única solución posible a los problemas públicos tenga que ver con la construcción de una esfera institucionalizada y protegida de los vaivenes políticos pero vigilada por los encargados del accionar gubernamental. Por el contrario, siguiendo esta interpretación económica del fenómeno gubernamental, es indispensable transformar el paradigma que ha sostenido a la AP las últimas décadas.

Es importante enfatizar que esta visión crítica de la APP, que con el paso del tiempo se convertiría en la base de la NGP, debe ser entendida justamente como una visión que intenta cambiar los supuestos sobre los que se parte para comprender la acción gubernamental. Más correctamente, sustituye ciertos valores argumentativos por otros valores. Para empezar, existe un cambio que va de una percepción colectivista de la acción social a una individualista. Bajo esta concepción, el orden social no deviene de la imposición de un orden general impuesto desde arriba, sino de un permiso otorgado por los individuos para generarse un orden desde abajo. De esta manera, los intereses diversos que en una sociedad se expresan, no necesariamente por razones o por la fuerza de valores éticos de ciertos grupos o individuos, van a acomodarse en un juego de suma positiva. Por el contrario, ante la falta de esquemas institucionales de incentivos claros dirigidos a la lógica egoísta de los individuos involucrados, tanto los que regulan la acción colectiva como los regulados buscarán proteger sus propios intereses. En otras palabras, las reglas del juego deben explícitamente acomodar la búsqueda del interés general a través de los intereses específicos de los individuos. Dado este esquema complejo de agregación de intereses, difícilmente se puede encontrar un sistema de agregación justo y eficiente. Por ello, el mercado generalmente dará mejores resultados que los esquemas basados en jerarquías (Williamson, 1975).

En definitiva, el supuesto argumentativo (es a final de cuentas un valor general más que una conclusión devenida de evidencia empírica sólida e irrefutable; Hood y Jackson, 1991) que cambia la percepción de la naturaleza del gobierno y que alimentará prácticamente todas las propuestas instrumentales de esta corriente, será recuperar el conocido “Principio del puerco” de Tomas Carlye: los seres humanos, de los más ricos a los más pobres, son inherentemente racionales, calculadores, oportunistas y egoístas. Veamos un poco más en detalle esta línea de argumentación.

a) El argumento económico desde la Administración Pública

Ostrom arguye que la visión weberiana y wilsoniana de la AP, si bien resolvía determinados problemas como la compleja combinación de una administración pública con capacidad de acción y a la vez rendidora de cuentas (fundamental a cualquier régimen democrático), también obligaba a pagar grandes costos. Al plantearse la posibilidad de separar efectivamente acción de decisión política, la APP pretendió construir un andamiaje científico que hiciera posible tener una esfera separada de la administración, sustentada en criterios éticos. Es decir, la acción racional científica aseguraba congruencia administrativa, constante mejora técnica y una vía universal a la mejora continua. En otras palabras, si se cometían errores en la acción administrativa, estos eran resolubles a la luz de nuevas técnicas, nuevos planes, nuevos instrumentos. El aparato gubernamental era entonces un todo homogéneo, dirigido por criterios técnicos siempre mejorables, en un camino permanentemente en ascenso hacia la eficiencia.

En la práctica, sin embargo, la dinámica política del aparato gubernamental, continúa Ostrom, mostraba una realidad muy diferente. Los estudios clásicos de Selznick (1949), Blau y Schoenherr (1971), por mencionar algunos, dibujaban una fotografía de la AP muy disímil: tomadores de decisión en redes de política, necesitados de resolver problemas intrincados, donde las reglas, las normas, los objetivos no eran suficiente guía para actuar con eficacia. Tomadores de decisión, entonces, que utilizaban herramientas diversas, cooptando, negociando, utilizando como guía no sólo el interés general, sino el de sus organizaciones y oficinas, e incluso los intereses de su grupo o de grupos externos a la organización.

Según Ostrom, dos graves consecuencias se sufrirían de cerrar los ojos a esta realidad: una consecuencia práctica, que tiene que ver con el control desmedido por procesos y la desconfianza sistemática de la acción gubernamental. En otras palabras, un aparato público, por un lado protegido de la competencia y afectado por múltiples intereses, y por el otro, maniatado y atado de manos para actuar efectivamente como consecuencia de un sistema de normas y regulaciones excesivas, creadas por el propio mecanismo de protección de la burocracia de la influencia política. La segunda es la consolidación de una visión hipócrita sobre el análisis del sector público: toda solución era un incremento de lo mismo, más ética y mejor técnica administrativa, nunca un cambio político ni un diagnóstico de las bases estructurales del comportamiento administrativo en las organizaciones e instituciones gubernamentales. Ostrom culmina su estudio propugnando por romper esta visión de la AP, a sus ojos, limitada y falsa, y fortalecer el principio de que un buen gobierno es un gobierno controlado, pero controlado por la eficiencia, por mecanismos de medición de resultados, que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias contemporáneas. Ostrom, así, abría la puerta al análisis económico de la AP que hemos dibujado más arriba pero que conviene ahondar un poco más en profundidad (Ostrom, 1973, 131-132).

b) Las bases económicas del comportamiento burocrático

La teoría económica fue encontrando nuevos diagnósticos de la realidad de un gobierno que ni actuaba siempre bajo la dirección del interés general, ni podía resolver todo técnicamente, ni era un actor congruente y sistemático. El problema no era sólo técnico o administrativo, sino político y de diseño institucional.

Ya Adam Smith lo decía: “Nunca se hallan mejor administrados los servicios públicos que cuando la recompensa [de los funcionarios] sigue al desempeño efectivo y se halla ajustada a la diligencia empleada en el cumplimiento” (Smith, 1958, 636). Más recientemente, los estudios de Olson (1971) sobre la acción colectiva buscaron mostrar que ésta puede llevar a resultados sub óptimos debido a la propia dinámica de la racionalidad individual, con base en el oportunismo intrínseco a tal racionalidad. Ésta, enfrentándose a situaciones que necesitan de la cooperación entre diversos individuos, a falta de incentivos específicos, llevaría a la aparición de un fenómeno racional en términos de la lógica individual, pero altamente problemático en términos de la dinámica colectiva: los “polizones” (*free riders*). Las organizaciones (entre ellas, los gobiernos) son productoras de bienes colectivos, bienes que son sustantivos para todos los participantes. Pero como estos bienes se otorgan a todos los miembros, y no es posible (o viable) discriminar a alguien del beneficio de estos bienes, entonces es absolutamente lógico (en un mundo de seres humanos oportunistas) que los individuos tomarán la decisión de no cargar con los costos de crear bienes que de todas maneras serán otorgados por la organización (por eso lo de polizones).

Los diferenciales de información, la capacidad de los seres humanos para esconder sus preferencias, llevan a un mundo muy diferente del que pensaba la administración pública clásica: un mundo de seres humanos oportunistas, manejadores de esferas de poder a través de los diferenciales de información, que manejan estas circunstancias para su beneficio, jugadores de juegos (de “dilemas de prisioneros”, a juegos de “gallina” y a otros juegos estratégicos) y creadores de mecanismos institucionales generadores de esquemas de incentivos (Horn, 1995; Miller, 1990; Moe, 1997; Ostrom, 1986; Rose-Ackerman, 1986; Scharpf, 1993).

Cuando estos esquemas analíticos son llevados a la acción gubernamental en sentido estricto, los argumentos son sorprendentes: las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficientes administrativamente (Niskanen, 1971). En un mundo de información asimétrica, de actores oportunistas, es lógico que los diferentes grupos jueguen con base en estas capacidades. De esta manera, la separación de poderes, consustancial a una democracia, genera un juego colectivo sub óptimo. Los representantes de la sociedad, elegidos para hacer manejable la toma de decisiones en una democracia contemporánea, tienen determinados intereses propios y de grupos, cierta cantidad de información, y actúan dentro de un juego político determinado por las posibilidades de elección y reelección. Los “ejecutores”, las burocracias electas y las designadas, juegan un papel diferente en un juego también distinto. En el caso de las burocracias designadas, por ejemplo, tienen una cantidad de información mayor que los representantes respecto a los problemas reales y los mecanismos más efectivos para resolverlos. Conocen que su existencia, siguiendo a Niskanen, depende del presupuesto y que este presupuesto depende de una decisión de los representantes. El juego estratégico entre estos dos actores es un juego de asimetrías de información y poder que llevan a una acción ineficiente. Esto porque los representantes son la principal preocupación de las burocracias y los representantes tienen en realidad una desventaja de información con respecto a aquéllas. Con ello, las burocracias son capaces de negociar presupuestos que no están ligados ni a la satisfacción de la sociedad ni a la producción de resultados controlados por los representantes (Niskanen, 1971, 22).

Cabe aclarar que Niskanen no fue el primero que formalizó estos estudios del comportamiento burocrático. Ya Von Mises (1944) y Downs (1967) habían avanzado al respecto. De la misma manera, el esquema de Niskanen ha sido criticado profusamente desde su aparición (Dolan, 2002; Dunleavy, 1991; Horn, 1995; Lynn, 1991). Sin embargo, las bases conceptuales que inauguró siguen siendo válidas, incluso mejoradas y ampliadas aun por sus críticos. La dinámica institucional es más compleja de lo que Niskanen planteaba y las combinaciones de comportamientos políticos y burocráticos son más numerosas, pero la percepción de que el aparato administrativo de un gobierno no puede ser separado del marco institucional de la política, de la naturaleza del comportamiento a la luz de los

incentivos presentados por las normas o las reglas del juego, será una constante desde la perspectiva de este marco analítico.

Cualquier solución técnica y administrativa a los problemas de eficiencia y eficacia del sector público -es la conclusión de este tipo de análisis- es insuficiente y seguramente incapaz de generar cambios duraderos. Los cambios administrativos, las mejoras en las técnicas administrativas como tal, no transforman el diseño y la estructura institucional, los marcos de normas que generan incentivos para que los agentes sociales dirijan sus comportamientos de cierta manera (o dirijan “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo). Mientras el diseño institucional no cambie, entonces cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicción con la acción colectiva.

Hasta aquí el argumento económico ha planteado básicamente un nuevo diagnóstico: actores racionales en esquemas de acción colectiva generan marcos institucionalizados de acción, que buscan justamente crear contratos específicos, donde la discrecionalidad es controlada a partir de mecanismos mutuos de control y acuerdo. Acuerdos siempre incompletos, por supuesto, pues difícilmente la discrecionalidad se puede reducir en un mundo de actores libres, oportunistas, con escalas de preferencia diferentes, y capaces de utilizar la incertidumbre (información asimétrica, posibilidad de actuar oportunistamente) como arma para alcanzar sus objetivos.

¿Cómo cambian estos marcos institucionalizados de acción? Definitivamente no solamente a través del uso de técnicas administrativas, o por simple voluntad política. Es necesario construir nuevos juegos, nuevos marcos de instituciones (reglas del juego que los actores hacen propios y los constituyen en guía de su acción). La economía da idea de los nuevos mecanismos a construir, o al menos de sus reglas: contratos más precisos en términos de los incentivos y los efectos, reducción de los marcos de asimetría de información, derechos de propiedad más precisos, introducción de esquemas competitivos de mercado o cuando menos creación de cuasi mercados.

Pero es justamente aquí cuando la argumentación económica deja paso a propuestas gerencialistas. Los esquemas argumentativos de la economía son claramente insuficientes para, en realidad, impulsar un cambio institucional. Los nuevos contratos, los esquemas agente-principal, la definición de mecanismos de regulación, la creación de cuasi mercados, son guías, pero no instrumentos de cambio precisos. La introducción de la mayor parte de estos esquemas en la práctica gubernamental requiere de acuerdos con las diferentes partes de la burocracia (para que los comprendan, para que tengan la capacidad de implementarlos, para que se creen los documentos normativos), de capacitación, de evaluación y seguimiento, incluso de promoción y convencimiento. Un contrato de desempeño para un funcionario de alto nivel, por ejemplo, requiere de la definición operativa de resultados, de la comprensión de la composición organizacional, del armado de un equipo de trabajo que sostenga el compromiso. Es en este punto donde la técnica económica deja de ser útil, necesitándose una forma explícita de lograr que los actores sociales concretos comprendan y acaten las nuevas reglas del juego. La retórica gerencialista otorga los elementos para dar un sentido más simple, claro y directo a este proceso de cambio.

2. NGP: fuentes de una reconfiguración en la Administración Pública

En la década de los 70, una serie de reformas al sector público comenzaron a ser implementadas en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Estas reformas particulares fueron tomando una lógica congruente bajo la agenda de la OCDE en los 80.

Tomando como base muchos de los argumentos que hemos revisado brevemente de Niskanen y Ostrom, se acuñó el término Nueva Gestión Pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. Hacer entendibles y aplicables las propuestas de reforma emanadas de la economía, requería de una retórica y de un discurso de cambio, de un lenguaje propio que hablara de profundas transformaciones en las bases y supuestos de la APP. El discurso de entrada

en este sentido fue uno gerencialista, que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público. En términos generales, amplios diagnósticos devenidos de la economía que hablaban de problemas de diseño institucional en las democracias, encontraron salida práctica bajo la idea de que los instrumentos generales que hacen a las empresas privadas eficientes, podrían ser replicados, por lo menos simulados, en el sector público.

En resumen, algunos autores sintetizarían esta supuesta revolución con la llegada de un nuevo paradigma, que va de un énfasis en la política pública, a uno en las capacidades gerenciales; de un fuerte énfasis en los procesos, a un énfasis en los resultados; de jerarquías ordenadas, a la competencia en espacios de mercados, o cuasi mercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados (Aucoin, 1990; Pollit, 1993).

Con el fin de dar mayor claridad a las bases de este supuesto cambio, hemos construido un cuadro (Cuadro 1) que recupera en síntesis estas modificaciones paradigmáticas (con base en Ferlie, et al, 1996; Hood, 1994; Gruening, 2001).

Es posible observar que en este listado general de “confrontación” de paradigmas, existen aparentemente diferencias sustantivas entre la NGP y la APP. Pero como la columna de posibles impactos deja entrever, la diferencia radical y la bondad particular de la NGP comienza a ponerse en entredicho.

Una primera razón de esto es que la NGP no se ha implementado de una manera sistemática de tal forma que permitiera la evaluación de sus políticas o propuestas. Paradójicamente, un enfoque que en la retórica habla de evaluar por resultados específicos, no se ha aplicado la regla a sí mismo. Los problemas que autores como Pollit et al. (1998) y Norman (2001) han encontrado para evaluar los efectos concretos de las políticas estilo NGP en Reino Unido y en Nueva Zelanda son sintomáticos. En la práctica, encontramos más bien resultados mixtos (James, 2001; Christensen y Laegrid, 2001), con posibles éxitos de cambio y mejora de tiempos o de recursos, y con efectos negativos en términos de relaciones gubernamentales, claridad de los sistemas de información y en las relaciones legislativo-agencias gubernamentales (Campos y Pradhan, 1997; Julnes y Holzer, 2001; Pollit, et al. 1998; Arellano, et al. 2000).

Una segunda razón, la de las dudas sobre la “novedad” de los conceptos de la NGP, es un poco más débil pero, desde un cierto punto de vista, importante. Es débil por un lado pues puede ser ocioso buscar argumentos similares en propuestas del pasado, sacándolas del contexto. Los ejemplos que nos han dado al respecto Hood (1998) y Gruening (2001) son claros: en todo caso, la novedad de la NGP no radica necesariamente en una diferencia radical entre conceptos del “pasado” y los “modernos”, sino en la combinación de los elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular de gobiernos contemporáneos. De esta manera, por ejemplo, la NGP es una combinación intrincada, pragmática (por lo tanto muchas veces contradictoria en términos de argumentos), entre el nuevo institucionalismo económico y el “gerencialismo”. El primero, recuperando doctrinas clave para el sector público y su reforma como: competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo, incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más en la búsqueda de un nuevo “ethos” para la burocracia que en la generación de “celdas” dinámicas donde la burocracia ya no pueda escapar de la vigilancia. De esta manera, como Barzelay (2000) demuestra, en la práctica la NGP va recuperando en ciertos contextos aquellas combinaciones que le son más convenientes a los tomadores de decisión involucrados: en el caso de Aucoin (1995), uno de los libros paradigmáticos de la NGP, Barzelay muestra cómo en su interpretación de Nueva Zelanda, se recuperaron aquellas partes de la teoría de la elección racional que no hacen inviable una implementación de “acuerdos” entre “agentes y principales” (ministros y burocracias en este sentido), retomando de alguna manera una de las tesis

principales de la APP: la relación entre políticos y burocracias requiere de instrumentos sofisticados de vinculación que claramente rebasan los criterios simples de eficiencia y racionalidad económica administrativa.

Sería ocioso negar la importancia del argumento y la retórica de la NGP, y la diferencia fundamental que busca crear respecto a las doctrinas más generales de la APP. Sin embargo, es claro que estamos frente a una opción que tiene su propia retórica, exagerada y rimbombante, como cualquier propuesta que se va convirtiendo en dominante en círculos de toma de decisiones. En todo caso, la NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrenta los mismos dilemas que enfrentó la APP hace ya más de un siglo, en un contexto diferente, más móvil y plural. Los enfrenta con nuevas combinaciones, atrayendo nuevos discursos y técnicas, encontrando (lógicamente) resultados mixtos en su implementación.

La “ortodoxia” de la APP, se dijo ya antes, murió en la década de los 30. Lo que siguió ha sido una serie de experimentos, búsquedas, aprendizajes sobre nuevas bases. La NGP ha sido probablemente el más exitoso de estos experimentos para armar un argumento relativamente congruente y darle sentido teórico y una base instrumental relativamente homogénea.

Probablemente uno de los factores que hace más ruido cuando se habla de la NGP es su pretensión (a veces presunción) de universalidad (muy claro en ciertos estudios, escritos por economistas principalmente). Es claro, además, que la NGP nació fundamentalmente de una tradición analítica y de un contexto político particulares, pero con claras y a veces engreídas ambiciones de generalización. Esta combinación es muy importante de comprender, pues si bien es cierto que la NGP nace en países de regímenes políticos que algunos denominan “Westminster”, esto no implica que sus doctrinas no hayan sido reconstruidas con un argumento general y que intenta tener validez transversal y longitudinal. En otras palabras, la NGP pretende poseer una fuerte argumentación sobre el entendimiento del comportamiento político y el burocrático en sociedades democráticas contemporáneas. Con lo que su adaptación a realidades distintas, si bien se considera en términos generales como complejo (Schick, 1998), no es considerado como imposible.

Es muy importante clarificar que, efectivamente, la argumentación de la NGP está basada en el diagnóstico de países con sistema político “Westminster”. Su intención de ser un argumento generalizable no puede pasar por alto este hecho. Algo hay en esta argumentación de un implícito “imperialismo” argumentativo. Pero no debe perderse de vista el corazón del argumento detrás de la NGP, cuestión que ha sido pasada por alto algunas veces (Ramió, 2001): las “fallas de mercado” y las “fallas de gobierno” no son monopolio de realidades culturales específicas, sino fenómenos generales de sociedades compuestas por individuos racionales y egoístas. Con ello, las realidades políticas pueden ser muy distintas (Westminster, corporativistas, colectivistas, etc.); sin embargo, el fenómeno de burocracias con intereses propios, capturas sistemáticas del interés social por grupos económica o políticamente poderosos, agendas políticas escondidas detrás de políticas gubernamentales (o estructuras gubernamentales e incluso discursos o defensas dogmáticas del “Derecho Público”, Ramió, op. cit.), forman parte del diagnóstico general.

Seguir con el debate

NGP= moderno, nuevo, verdadero vs APP= arcaico, viejo, equivocado...

es tan falso como plantear

NGP= Sistemas Westminster vs APP y regímenes tradicionales, latinos, corporativistas.

En todo caso, es importante ubicar en el debate las diferencias argumentativas fundamentales, las bases conceptuales y los requisitos políticos. Y comprender las diferencias políticas y de los regímenes políticos, sin duda, pero no como taxonomías con claras fronteras, y por lo tanto, con vías divergentes de acción y solución, sino como opciones que se tienen para tomar decisiones, instrumentar e implementar ideas y proyectos en contextos de sociedades plurales que construyen el interés general a

través de una compleja combinación entre acuerdo y debate, negociación y conflicto, confrontación y consenso.

Probablemente la discusión sea más productiva si se toman en consideración aquellos elementos que son más difíciles de cambiar de una estructura institucional determinada en un país específico, y se contrasta con la decisión, o la apuesta incluso, de si debe de cambiar tal estructura y si es viable cambiarla. Para entonces enfrentar el dilema de construir un aparato gubernamental que al mismo tiempo rinda cuentas y sea eficiente. Siempre tomando como marco de referencia una sociedad democrática que abre amplias avenidas a la influencia política y económica de los grupos para imponer sus intereses sobre los del interés general, donde las burocracias son también actores interesados (*stakeholders*, diría la literatura especializada). Encontrar una lógica eficaz de reforma administrativa ante estos condicionantes sea, probablemente, una vía más productiva que la de plantearse dicotomías paradigmáticas y recetas generales de reforma administrativa.

3. Reflexiones finales. La reforma posible y necesaria en países como México

Tomando en consideración las condicionantes que hemos descrito hasta ahora, es interesante cambiar de foco de atención respecto a reformas administrativas en países en desarrollo y en transición a la democracia como México.

En México, como en muchos lugares de América Latina, la burocracia gubernamental, en general la arena gubernamental, tiene un doble papel de amplia importancia política: ser el espacio real de la lucha por el poder, la arena política pues, y por otro lado, constituirse como el espacio objetivo de representación social. Debido a la debilidad de los mecanismos propios de las democracias en un contexto de baja participación política, la arena gubernamental constituyó por muchos años el espacio real por donde pasaban las decisiones fundamentales de un régimen. La carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas y compactas, pero débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política. Cuestiones como un servicio civil de carrera, el desarrollo de uno o varios mecanismos de vigilancia apoyados por los medios de comunicación, las universidades y la sociedad en general, y un mecanismo diferenciador entre las decisiones de los poderes legislativos y el diseño de políticas públicas (dentro, además, de la escasa diferenciación sistemática entre funcionarios designados y funcionarios electos en países latinoamericanos), no fueron considerados avances necesarios a desarrollar en un país como México, ante un aparato gubernamental que funge de facto como una arena política. Por estas mismas razones, el aparato gubernamental se convirtió, en la práctica, en la estructura institucional de representación, donde los diversos grupos sociales negocian o presionan para obtener respuesta a sus necesidades.

Los fundamentos de la APP, como puede observarse, no se aplicaron sistemáticamente en esta realidad nacional. La separación política-administración era un estorbo para el manejo discrecional del aparato público por parte del régimen. No sólo por ello, pues los lazos clientelares y patrimoniales de la burocracia con los grupos sociales eran fuente de legitimidad gubernamental. La creación de un sistema que protegiera al aparato administrativo de los vaivenes políticos no era indispensable pues en su lugar estaba un sistema de prebendas que permitían estabilidad en el aparato burocrático: para los sindicalizados, vía los lazos clientelares entre partidos políticos, sindicatos y ejecutivo; y para los mandos medios y superiores, vía la formación de camarillas o la protección informal de redes semi profesionales que a la larga se fueron consolidando para crear un cuerpo profesionalizado (de manera informal) de funcionarios de nivel medio. El contrapeso de los poderes legislativo y judicial es débil, permitiendo a la vez un sistema que se autorregula endogámicamente (a veces muy tarde, ya cuando severas crisis están en pie) con mecanismos de vigilancia formales (en constante adaptación a circunstancias particulares) relativamente efectivos pero siempre manipulables según ciertas reglas políticas. El sistema de rendición de cuentas, lógicamente, ha estado en control por parte del régimen, haciendo difícil, por lo tanto, la existencia de una ley de libertad de información.

Un sistema así está lejos de ser un ejemplo de un sistema administrativo tipo de la APP. En realidad es un sistema muy diferente, con problemas similares, pero, en términos estructurales, muy heterogéneo. Es claro que un sistema de este tipo permite también que sus aparatos administrativos y políticos sufran de constantes “capturas” (como lo diagnosticó la NGP), pero estas capturas están institucionalizadas; no son lagunas o errores de un aparato burocrático vigilado y profesional. De la misma manera, este aparato administrativo se ve preocupado más por sus asuntos que por los de los ciudadanos (sus clientes, diría la NGP), pero parte de “sus asuntos” son atender los intereses clientelares de su representación política. En este caso, entonces, la burocracia no es del tipo que la NGP asume: una burocracia altamente institucionalizada, suficientemente hábil para construir e imponer su propia agenda vía las políticas públicas diseñadas desde el legislativo y las altas esferas del poder ejecutivo (funcionarios electos). Los problemas de “agente y principal” aquí no conciernen a la dificultad de hacer a la burocracia obedecer los lineamientos de la política más que sus propios requerimientos institucionales, sino la de cadenas múltiples de agentes y principales, con agendas de diferentes niveles, concernientes a intereses y grupos políticos de muy distinta índole.

Barzelay (2000) ha defendido enfáticamente que es indispensable preguntarse dos cosas para hablar en serio de la implementación de las ideas de la NGP en un país en específico: ¿qué razones llevan a los tomadores de decisión gubernamentales de un país a implementar reformas administrativas?; ¿qué objetivos de política se persiguen en el proceso y cómo se van adaptando a la realidad institucional? Definitivamente este pareciera ser un camino más fructífero a mantenerse en la discusión de dicotomías conceptuales o luchas entre paradigmas, que difícilmente tiene un sólido y único marco de referencia.

Para el caso de países como México, la agenda no está entonces en discutir si se deben aplicar los principios de la NGP o si ésta es imposible de implementar por razones tecnológicas o de cultura (es decir, porque no estamos preparados o porque la “cultura” política es muy diferente). Efectivamente, la NGP fue creada en culturas políticas diferentes y bajo condiciones de un “hábitat” de la administración pública (y necesariamente, por tanto, del sistema político) muy distintas. Pero la pregunta fundamental es ¿por qué queremos reformar nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar dadas nuestras condiciones políticas y sociales?

Es indudable que nuestras administraciones públicas deben cambiar, y es también claro que la utilización a ciegas de ideas de la NGP están fuera de lugar ante las condiciones que encontramos en países como México. Pero ambas premisas no nos llevan a negar la utilidad de diversos principios de la NGP para la reforma en tales realidades.

Así como el punto de partida de la NGP en los países anglosajones ha sido el liberar la burocracia de la sobre regulación, dándole un sentido a la acción gubernamental más técnico por resultados y dirigido a la sociedad (evaluado por la atención al “cliente”), en países como México estos principios van acompañados de una serie de objetivos de mayor alcance: evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos institucionales para separar la carrera política de la administrativa, asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo. El marco analítico de la NGP nos enseña que al transformar nuestra visión del aparato público como un cuerpo profesional y ético de la función pública por una donde el aparato es un cuerpo flojamente acoplado de grupos e individuos con intereses en un marco institucional que define las reglas del juego, nuevas posibilidades de cambio y reforma se abren (Arellano, et al., 2000 a). Implementar un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición de cuentas, y con un servicio civil de carrera poco transparente o inexistente que hace del aparato un manipulable instrumento de la política, puede ser poco efectivo a menos que al mismo tiempo se complementen esas acciones con el fortalecimiento de los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de la administración pública, para ubicarla en un espacio social distinto: del espacio de representación social

clientelar a la de caja de resonancia de los intereses sociales y de la toma de decisiones de política pública.

En otras palabras, ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como “calidad”, “innovación”, “cliente”, “evaluación por resultados”, tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en “hábitats” administrativos altamente clientelares (al ser un mecanismo de representación social, como hemos referido anteriormente), poco responsables (al ser la vigilancia tanto del Congreso como dentro del ejecutivo, poco integradas y capaces), basados en la lealtad pero poco profesionales (al ser el servicio civil inexistente o débil), acostumbrados a la opacidad informativa y la sobre normativización (como mecanismos para diluir responsabilidades, tomando decisiones de manera autoritaria y poco dados a la negociación y la cooperación) (Guerrero, J. P., 2000).

La reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales. La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública, o si podemos implementar las ideas de la NGP devenidas de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en “hábitats” como éste.

Para comenzar, una de las lecciones fundamentales de lo que hemos denominado la Administración Pública Progresiva (APP) no puede ser olvidada en estos contextos: los aparatos públicos pueden ser capturados por intereses económicos y políticos, por lo que es necesario “aislarlos” de alguna manera para asegurar equidad y continuidad. La gestión gubernamental es, en este sentido, ampliamente distinta de la administración de empresas. El criterio de eficiencia es básico, pero no puede ser el único que guía la acción gubernamental. Legalidad, separación de la carrera administrativa de la carrera política, aislamiento institucional de las decisiones de política de los vaivenes políticos, administración basada en principios de equidad, y protección de los diferentes grupos sociales bajo principios arraigados en el debate político que definen el “interés general”, parecen ser fundamentales en realidades como la mexicana. Desarrollar una administración pública institucionalmente protegida de los vaivenes políticos implica sólidos marcos normativos, fuertes instrumentos procedimentales, capaces de dirigir la decisión de política bajo criterios transparentes y ampliamente vigilados por el Congreso y otros organismos sociales. Implica a su vez fortalecer la carrera administrativa, creando cuerpos profesionales, con reglas claras y respetadas para ascender en la escalera jerárquica y con suficiente autonomía para darle continuidad a los programas gubernamentales.

Como toda construcción institucional, ésta tiene altos costos. Aquellos que hemos discutido en este artículo como parte del diagnóstico de la NGP. Pero parece evidente que es necesario avanzar en este sentido, creando un “hábitat” más profesional, transparente y basado en la legalidad, sobre todo con un claro entendimiento de que el aparato administrativo es más que un cuerpo técnicamente manipulable, siendo en realidad una parte importante del sistema político, afectando intereses de diversos grupos sociales y formando parte de la lucha política. Pero aquí es donde las lecciones de la NGP pueden ser útiles.

Un aparato vigilado y dirigido por resultados, por desempeño, creando marcos de incentivos para innovar y mejorar la calidad del accionar público, construyendo poco a poco los espacios de mayor autonomía para la toma de decisiones, en un espacio legal y de transparencia, no parece ser imposible ni indeseable en estas circunstancias. Lo fundamental es comprender que las ideas administrativas “innovadoras” de la NGP (presupuesto por resultados, evaluación del desempeño, indicadores de calidad, esquemas de incentivos para generar acción colectiva eficiente) se han sustentado, en diversos países, en regímenes administrativos transparentes, vigilados ampliamente, dentro de marcos normativos sólidos y eficaces, con servicios civiles de carrera institucionalizados (tanto en sus costos

como en sus beneficios) y, sobre todo, con una amplia capacidad de sus aparatos para debatir y discutir con los actores políticos y sociales las implicaciones de estas reformas y de sus acciones.

Es sobre esta línea de análisis que estamos convencidos es más fructífera la discusión en países como México. Las reformas son urgentes y es necesario involucrar en el debate a actores sociales diversos, al aparato legislativo, a organismos sociales. La reforma administrativa debe sustentarse en muchos más elementos que en la percepción simplista de la implementación de ideas “innovadoras” de la NGP, surgidos en realidad de una discusión política e institucional mucho más amplia, como esperamos haber mostrado en el presente artículo.

Cuadro 1
Retórica y cambio en la Nueva Gestión Pública

IDEA FUERZA DE LA NGP	RETÓRICA DEL CAMBIO DE LA NGP	ARGUMENTO DE LA APP QUE LA IDEA FUERZA DE LA NGP INTENTA SUSTITUIR	IMPACTOS POSIBLES DE LA NGP
Gerencialismo al estilo de la iniciativa privada	Las “probadas” técnicas del sector privado permiten visualizar variables fundamentales que eviten el desperdicio de recursos y posicionen al cliente como razón de ser de la administración.	El proceso y la norma son mecanismos creados por las legislaturas y la administración para evitar no sólo la corrupción, sino la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales. La eficiencia no es el único valor de la AP sino el trato legal, justo y equitativo.	Positivos: Búsqueda de mecanismos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas. Negativos: Debilitamiento de la conciencia de rendición de cuentas y complejización de los sistemas de control. Excesiva retórica gerencialista (con rasgos tecnocráticos) como solución a problemas sociales graves y complejos.
Contratos y creación de competencia y cuasi mercado	La creación de competencia entre unidades de servicio reduce costos, permite la evaluación y elimina subsidios a grupos de interés.	La lógica del mercado y de la competencia es también una lógica de intereses particulares. La acción burocrática asegura un trato legal y justo, mientras que la competencia y el mercado están dirigidos a la ganancia y el triunfo del más fuerte sobre el débil.	Positivos: Mejora en los mecanismos de acción burocrática ante una vigilancia y un control externo más objetivo y mensurable. Implementación de nuevas opciones de coordinación. Focalización en la eficiencia de la acción. Negativos: La regulación se hace compleja. Requiere de sistemas técnicamente más complejos para asegurar vigilancia sistemática de la sociedad sobre las agencias y las personas responsables de los resultados y las consecuencias de mediano y largo plazo. En otras palabras, es muy difícil establecer contratos completos para especificar la naturaleza de los servicios requeridos, haciendo que los contratistas utilicen su oportunismo para otorgar servicios de baja calidad social.
Evaluación del desempeño	El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente.	El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias de corto plazo de los políticos. La profesionalización, permanencia en la carrera administrativa y sueldos seguros y transparentes, asegura una burocracia profesional, neutra y alejada del “track” político.	Positivos: Introducción sistemática de conceptos de productividad. Recuperación del valor del trabajo público. Mejor y más intensa dinámica laboral en el sector público. Negativos: Las dificultades para medir desempeño razonable y transparentemente implica la creación de complejos sistemas de control. Estos sistemas tienden a ser bastante imperfectos, siendo relativamente fácil burlarlos, simularlos y adaptarlos por los individuos y los grupos. La retórica de estas reformas se convierte en el mayor activo ante la dificultad de mostrar resultados

			concretos y sostenidos.
Discrecionalidad gerencial inteligente basada en resultados	La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el seguimiento de normas y procedimientos.	La administración de programas requiere de un seguimiento escrupuloso de las normas y procesos que aseguren el cumplimiento de los objetivos definidos desde el poder legislativo y una rendición de cuentas precisa y mensurable.	Positivos: Recupera la necesidad de administración inteligente y capaz como requisito de la acción pública. Pugna por hacer más realista la percepción social sobre el papel y la importancia de las burocracias en el accionar de un “buen” gobierno. Negativos: Deja poco clara la relación entre acción gerencial y control legislativo y social de tal acción. La retórica de la NGP tiende a fortalecer la primera y a menospreciar la segunda. Se tiende, implícitamente, a sostener y fortalecer una neo dicotomía política-administración.
Control por resultados	Controlar por resultados no sólo es más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que se esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites.	El control por procesos es clave, ante la dificultad de asegurar resultados específicos frente a problemas de alta complejidad donde actúan otros agentes sociales aparte del gobierno, y sobre todo cuando implica la transformación de comportamientos sociales. En tales niveles de incertidumbre y por las complejas relaciones intergubernamentales e interagencias, el más seguro mecanismo de control es el proceso.	Positivos: Induce a una reforma completa e integral de los aparatos administrativos, acercándolos a clarificar las agendas de acción y los resultados a obtener. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos e incluso en las legislaturas, al enfocarse a resultados como parte del análisis. Negativos: Tendencia a sobre enfatizar que los cambios complejos que estos sistemas de control por resultados requieren en las estructuras políticas se solucionan con análisis técnicos y no con procesos de negociación y acuerdos políticos.

Bibliografía

- ARELLANO, D. (2001) Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana. En: Iztapalapa. Año 20 No. 48.
- _____ (2000) ¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la nueva gestión pública. En: International Management. Vol. 5 No. 1.
- _____ et al. (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. Caracas. No. 17.
- _____ et al. (2000 a) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México: M. A. Porrúa.
- _____ (1995) Gestión pública en EUA: crisis y estado del arte. En: Gestión y Política Pública. Vol. 4 No. 1.
- AUCOIN, P. (1990) Administrative Reform in Public Management. En: Governance. Vol. 3 No. 2.
- _____ (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- BARZELAY, M. (2000) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press.
- _____ (1999) How to Argue about New Public Management. En: International Public Management Journal. Vol. 2 No. 2.
- _____ (1992) Breaking through Bureaucracy. Berkeley: California University Press.
- BLAU, P. y R. SCHOENHERR (1971) The Structure of Organization. New York: Basic Books.
- CAMPOS, J. y S. PRADHAN (1997) Evaluating Public Expenditure Management Systems: an Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms. En: Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 16 No. 3.
- CHRISTENSEN, T. y P. LAEGRID (eds.) (2001) New Public Management. The Transformation of Ideas and Practices. Hampshire: Ashgate.
- DAHL, R. (1981) The Science of Public Administration: Three Problems. En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.
- DOLAN, J. (2002) The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from Senior Executive Service. En: Public Administration Review. Vol. 62 No. 1.
- DOWNS, A. (1967) Inside Bureaucracy. Boston: Little Brown.
- DUNLEAVY, P. (1991) Democracy, Bureaucracy and Public Choice. New York: Prentice Hall.
- Federalist Papers (1787). En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.
- FERLIE, E. et al. (1996) The New Public Management in Action. Oxford. Oxford University Press.
- FRANT, H. (1999) Useful to Whom? Public Management Research, Social Science, and the Standpoint Problem. En: International Public Management Journal. Vol. 2 No. 2.
- _____ (1993) Rules and Governance in the Public Sector: the Case of Civil Service. En: American Journal of Political Science. Vol. 37 No. 4.
- GOODNOW, F. (1900) Politics and Administration. En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.
- GRUENING, G. (2001) Origin and Theoretical Basis of New Public Management. En: International Public Management Journal. Vol. 4 No. 1.
- GUERRERO, J. P. (2000) La reforma de la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? DT89. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- GUERRERO, O. (2000) Teoría administrativa del Estado. México: Oxford University Press.
- HOOD, C. (1998) The Art of the State. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1994) Explaining Economic Policy Reversals. Oxford: Oxford University Press.
- _____ y M. JACKSON (1991) Administrative Argument. Aldershot: Dartmouth P. C.
- HORN, M. (1995) The Political Economy of Public Administration. Cambridge: Cambridge University Press.
- JAMES, O. (2001) New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy? En: International Review of Public Administration Vol. 6 No. 2.
- JULNES, P. y M. HOLZER (2001) Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. En: Public Administration Review. Vol. 61 No. 6.
- KETTL, D. (2000) The Global Public Management Revolution. Washington: Brookings.
- LYNN, L. (1991) The Budget-Maximizer Bureaucrat: Is There a Case? En: BLAIS, A. y S. DION. The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MILLER, G. (1990) Managerial Dilemmas: Political Leadership in Hierarchies. En: K. SCWEERS y M. LEVI (eds.) The Limits of Rationality. Chicago: University of Chicago Press.
- MISES, L. V. (1944) Bureaucracy. New Haven: Yale University Press.
- MOE, R. (1994) The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. En: Public Administration Review. Vol. 54 No. 2.
- MOE, T. (1997) The Positive Theory of Public Bureaucracy. En: D. MUELLER (ed.) Perspectives on Public Choice; a Handbook. New York: Cambridge University Press.
- NISKANEN, W. (1971) Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton.
- NORMAN, R. (2001) Letting and Making Managers Manage: the Effect of Control Systems on Management Action in New Zealand’s Central Government. En: International Public Management Journal. Vol. 4 No. 1.
- OLSON, M. (1971) The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.
- OSTROM, E. (1986) An Agenda for the Study of Institutions. En: Public Choice No. 48.
- OSTROM, V. (1973) The Intellectual Crisis in American Public Administration. Alabama: Alabama University Press.
- PETERS, G. (1996) The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence: University Press of Kansas.
- POLLIT, C. et al. (1998) Decentralising Public Service Management. London: MacMillan.
- _____ 1993. Managerialism and the Public Services. Oxford: Blackwell.
- RAMIÓ, C. (2001) Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 21.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1986) Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives? En: Journal of Law, Economics and Organization. Vol. 2 No. 1.
- SCHARPF, F. (ed.) (1993) Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Boulder: Westview Press.
- SCHICK, A. (1998) Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms. Washington: World Bank (The World Bank Research Observer; 13).
- SELZNICK, P. (1949) TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization. California: University of California Press.
- SIMON, H. (1947) El comportamiento administrativo. Madrid: Aguilar.

- SMITH, A. (1958) Estudio sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. México: FCE.
- WALDO, D. (1947) The Administrative State. New York: H&M.
- WILLIAMSON, O. (1975) Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. Nueva York: The Free Press.
- WILSON, W. (1887) The Study of Administration. En: MOSHER, F. (1981) Basic Literature of American Public Administration 1787-1950. New York: H&M.

¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial *

Linn Hammergren

Introducción

Los programas de desarrollo institucional no se han hecho famosos por su rigor técnico. Como mucho, la reforma institucional es apenas una ciencia “suave”, y muchos aseverarían que no debería aspirar a más. De hecho, estos programas han sido criticados por su dependencia excesiva de lo técnico y lo tecnológico -la tendencia a reducir la forma en que operan las instituciones a una serie de fórmulas estandarizadas y a hacer equiparable los cambios de actitud y comportamiento con la adopción de artefactos modernos. No se trata de un fenómeno nuevo. James Scott, basándose en ejemplos históricos y contemporáneos, critica a los ingenieros institucionales del Estado¹ por la conversión de reglas empíricas en leyes, a la vez que subestiman la “sabiduría” adquirida por la experiencia, la cual otorga al experto el conocimiento de cuáles son las reglas que deben ser aplicadas y cuándo aplicarlas. Según él, las reformas fracasadas suelen ser reduccionistas, y se supeditan a una o dos medidas críticas para producir un cambio; el cambio, a su vez, se define de manera muy estrecha. Una reforma efectiva es más ecléctica en su enfoque y en sus propósitos, y utiliza mayor variedad de intervenciones, combinándolas y equiparándolas, según lo dicte el contexto².

Esta noción de cambio institucional como un arte e igualmente una ciencia, con base en el conocimiento adquirido por la experiencia, quizás pueda captar con exactitud la realidad práctica. Pero también complica la evaluación de las probabilidades de éxito que pueda tener una propuesta, identificando o desarrollando experticia (la cual ciertamente en la práctica se relaciona con el tiempo, pero de ninguna manera debe ser igualada con éste último), o incluso determinando si una reforma ha funcionado o no. Estos problemas no son sólo hipotéticos; son enfrentados por cualquier cliente potencial que intenta seleccionar a un experto para diseñar o ejecutar una reforma. ¿Se puede asumir que un veterano que ha cumplido con dos docenas de proyectos sea tanto mejor que otro que ha acumulado sólo la mitad de esa trayectoria? Si no es así, entonces, ¿cómo se compara la calidad? El énfasis que hace Scott sobre la sabiduría ganada por la experiencia le puede parecer natural a muchos reformistas, pero igualmente raya en la mistificación en exceso -un enfoque del cambio institucional del tipo “para poderlo apreciar, tendrías que haber estado allí”, que vuelve loco a cualquiera que no haya sido iniciado en el tema. Es más, puede estimular los vicios que están dispuestos a vencer; una calidad no definible se presta, por una parte, a alegatos fraudulentos de poseer tal calidad, y por otra parte, a la formación de cultos de carga institucional y de gestión según la moda.

Estos son problemas comunes a todos los programas de desarrollo institucional; no obstante, en el caso de las reformas judiciales parecen agravarse. Quizás se deba al hecho que se trata de una nueva área -producto de los últimos veinte años³. Igualmente, quizás surgen por la cualidad especial del sector, especialmente en cuanto se refiere a las dificultades para definir los objetivos del cambio⁴, lo cual tiene menor valor para las organizaciones, si se les compara con otros tipos de instituciones (las leyes, el debido proceso, la “justicia” en sí), y con los sesgos inherentes a sus disciplinas dominantes (el Derecho y la Judicatura). Mientras que las reformas institucionales en otras áreas ya incluyen estrategias y enfoques conflictivos, los programas judiciales están todavía por definir las líneas del debate. Después de casi dos decenios de esfuerzo coordinado, estos programas siguen pareciéndose a

(*) Versión revisada 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.

Las opiniones expresadas en este trabajo corresponden a la autora y no representan de ninguna manera la posición oficial del Banco Mundial.

Traducido del inglés por Sabeth Ramírez. Título original: “Are We There Yet? Developing Empirically Based Strategies for Judicial Reform”.

una colección de bloques de construcción (la lista creciente de componentes y actividades comunes), y se ha avanzado muy poco en la definición de estrategias (objetivos acordados de antemano, vínculos causales, secuencia y coordinación de insumos, indicadores de éxito, normas para la evaluación del impacto, etc.), o simplemente en establecer lo que funciona y lo que no funciona.

La falta de progreso se observa a distintos niveles. Un giro reciente hacia las reformas comprensivas, integradas u “holísticas” ha producido programas que apenas se distinguen por su tamaño y por el número de insumos utilizados, y no por su mayor coordinación y coherencia interna. Existe una similitud perturbadora entre programas diseñados para contextos sumamente diferentes, y se observa fácilmente que éstos no van acompañados de ningún análisis de su trayectoria real ni de los factores que entran en juego; se persiste claramente en propuestas de reforma organizadas alrededor de una sola actividad o insumo, y se suele adoptar enfoques que se ha comprobado que son inefectivos, los cuales sin embargo reaparecen a cada momento. Pese a que existen considerables evidencias que la revisión aislada de las leyes, la capacitación, las conferencias y los viajes de estudio producen escasos resultados, siguen siendo recomendados como solución. Incluso a nivel de actividad, en la cual una larga y variada experiencia con insumos populares, tales como la capacitación y la automatización, ofrece una fuente abundante y detallada de lecciones sobre el mejoramiento del impacto, tropiezos comunes e innovaciones provechosas, los participantes rara vez utilizan estas lecciones al diseñar sus propias contribuciones. A lo sumo, reconocen los esfuerzos hechos en materia de turismo judicial, organizando visitas para robustecer el apoyo entre jueces escépticos. O sea que si los últimos veinte años pueden ser considerados como un período de libre y fluida experimentación, el conocimiento producido no ha sido incorporado adecuadamente en los nuevos esfuerzos. La interrogante consiste en qué se puede hacer para remediar la situación.

Sin forzar la estandarización ni exagerar la calidad científica de nuestro entendimiento colectivo, se puede argumentar que parte de la solución yace en forjar un consenso explícito sobre las lecciones adquiridas por la experiencia, recabando, revisando y difundiendo el conocimiento acumulado por los organismos y las personas participantes. Pero esto sería más difícil de lo que parece. Los mismos factores que han obstruido la construcción espontánea de una base de conocimientos compartidos impedirían también los esfuerzos más consecuentes por crearla. La mayor parte de este trabajo -que constituye un análisis institucional de un tipo de programa de desarrollo institucional- identifica y revisa algunos de los principales obstáculos. Su sola comprensión no bastará para lograr la solución, pero al tenerlos claros se puede tomar un paso en esa dirección. Entre los elementos a considerar, los siguientes son los que merecen mayor atención:

- Los orígenes históricos y la evolución de los programas, y los variados motivos que les sirven de fondo.
- La falta de una base de conocimiento adecuada sobre las operaciones del sector o de su verdadero impacto sobre el comportamiento extra-sectorial.
- La falta de experiencia de los participantes locales y externos en la reforma del sector.
- El cambio en el papel de la política y la importancia de los tribunales.
- Sesgos disciplinarios.
- Facilidad de ingreso y el rango creciente de participantes.
- Divergencias de intereses entre académicos y practicantes, y el papel exiguo de la investigación.
- Factores que impiden una revisión de base amplia y la evaluación de los resultados.

Breve historia del movimiento moderno de Reforma Judicial

La reforma judicial se incluyó en la agenda de desarrollo del Tercer Mundo a comienzos de los años ochenta. Tres eventos jugaron un papel preponderante en su surgimiento:

- primero, la redemocratización de América Latina, donde realmente se inició el movimiento;

- segundo, el énfasis algo tardío de los teóricos del desarrollo sobre las reformas de segunda generación (institucionales)⁵; y

- tercero, el giro hacia las economías de mercado en la ex Unión Soviética y Europa Oriental.

Estos tres eventos sucedieron en distintos momentos y su contenido también fue diferente. Además, se añadieron otros elementos (el auge en las tasas de criminalidad después de la creación de sistemas políticos más abiertos, el impacto de la globalización económica, y una mayor confianza sobre el sistema judicial para resolver los problemas políticos, que antes o bien eran manejados por la autoridad, o no existían en regímenes anteriores). Esto ha generado considerable confusión en cuanto a los objetivos últimos del movimiento, confusión que tiene su aspecto positivo. Ha ayudado a reunir mayor apoyo; de lo contrario, hubiera podido percibirse como un conjunto tedioso y totalmente esotérico de programas. Sin embargo, también ha desalentado y complicado la evaluación de sus premisas subyacentes y logros eventuales.

Aun cuando en América Latina se han vinculado los esfuerzos de construcción de la democracia y los derechos humanos con el fin a la impunidad política, y más recientemente se han fusionado con un énfasis sobre los impactos económicos, en la región ha habido la tendencia a considerar la reforma judicial (vista como la creación de un sistema judicial fuerte y políticamente independiente) más como un fin en sí misma. De hecho, los intentos por subrayar su naturaleza instrumental, especialmente en cuanto se refiere a las consecuencias para el crecimiento económico, con frecuencia han encontrado resistencia ya que denigra de alguna manera la importancia del propio sistema judicial. Los intentos por equiparar la reforma con una mejor entrega de servicios al público por parte de los tribunales (por ejemplo, reducir los retrasos, facilitar el acceso, e introducir la solución de controversias por medios alternos) han sido mejor aceptados, sin embargo, sigue habiendo resistencia entre los jueces y en la comunidad jurídica en general, quienes interpretan que se trata de una mercantilización malsana de la justicia y un abuso de su estatus como derecho universal e indivisible. El fortalecimiento del papel de la judicatura (y de las demás instituciones del sector -la policía, la fiscalía pública, etc.) para luchar contra la delincuencia no ha encontrado la misma resistencia, debido a la creciente demanda pública y a las amenazas a la institución misma -por medio de ataques a los jueces, la corrupción, y la aparición de mecanismos extra-judiciales (desde la justicia estilo “vigilante” -que toma la ley en sus manos- hasta tribunales especiales fuera del sistema regular de los tribunales).

En la antigua Unión Soviética y en Europa Oriental, la situación ha sido todo lo contrario. Las reformas comenzaron con un énfasis sobre los impactos económicos. Sólo recientemente se comenzó a prestar atención a los temas de la democratización y del papel político de los jueces. Además, mientras que en América Latina una imagen pública usualmente pésima no ha afectado la demanda creciente de servicios tribunales, en la región de la ex Unión Soviética, el problema ha consistido más bien en convencer a las personas para que utilicen los tribunales, ya que éstos aún son considerados como instrumentos para el control estatal del comportamiento de los ciudadanos. En otras regiones es más difícil generalizar acerca de los temas e intereses que justifican acudir a los tribunales. Caso por caso, mucho depende de quién inicia la reforma, en qué medida se ha venido expresando el descontento no judicial con el desempeño del sector, y el papel político que actualmente juegan los jueces. No es sorprendente, pues, que las reformas iniciadas judicialmente suelen ser las menos instrumentales por naturaleza, y que su enfoque sea incrementar el estatus y los poderes de los tribunales. Las reformas promovidas por los gobiernos con frecuencia se concentran en la eficiencia y la modernidad, restando importancia al aumento de poder, aunque no necesariamente la independencia o el estatus. Muchos gobiernos no favorecen un sistema judicial que pueda oponerse efectivamente a sus acciones; no obstante, cada vez más reconocen el valor de aumentar la autoridad otorgada a sus decisiones. Los grupos externos, bien sean los interesados nacionales o sus aliados internacionales, usualmente prefieren reformas más instrumentales (aquellas que buscan impactos extra-judiciales).

El cuadro que sigue presenta algunas de las metas más frecuentes y actividades relacionadas. Aunque no son excluyentes, resulta difícil tratar de lograrlas simultáneamente. Por consiguiente, los programas individuales suelen orientarse sólo a una parte de ellas, según las circunstancias en que se originaron los programas y quién los patrocina. Se presentan en orden descendente, desde el menos instrumental hasta el más instrumental en su enfoque.

Cuadro I: Metas y actividades de la Reforma

Objetivos	Actividades comunes	Indicadores de éxito	Principales Promotores
Construir un sistema judicial fuerte e independiente como actor político y democrático clave	Despolitizar los sistemas de nombramiento, autonomía presupuestaria, mayores poderes de revisión judicial	Capacidad de revisar/oponerse a los programas gubernamentales; decisiones en contra de las élites políticas	Jueces, grupos de interés cívicos, actores externos
Modernización judicial como meta en sí misma o para responder a demanda creciente	Nuevas tecnologías, organización, técnicas administrativas	Servicio más eficiente, mayor número de casos resueltos, reducción de casos pendientes	Gobierno, donantes, la magistratura (más por sus insumos que por los resultados)
Eliminación de vicios tradicionales (corrupción, sesgo, incompetencia, retrasos)	Mejoramiento profesional, equipamiento, sistemas de monitoreo y evaluación, oficinas para quejas de los ciudadanos, oficinas de inspección judicial, códigos de ética y leyes	Mejor imagen pública, reducción de retrasos, menos quejas con el tiempo, a corto plazo mayor número de jueces disciplinados o despedidos con causa	Grupos de acción cívica, a veces actores del Colegio de Abogados o de la magistratura
Mayor acceso a un rango más amplio de grupos sociales, protección de derechos, tratamiento con equidad, y resolución de controversias efectiva	Más tribunales y jueces, procedimientos simplificados y alternativos, capacitación orientada hacia los derechos, servicios legales subsidiados, educación jurídica popular	Cambio en la identidad socioeconómica de los usuarios, decisiones que sustenten los derechos constitucionales	Partidos políticos, grupos cívicos, actores externos
Refuerzo de las funciones de control de la delincuencia para lograr mayor seguridad ciudadana y menor violencia social	Nuevos procedimientos, fortalecimiento de otras instituciones del sector (fiscalía, policía), capacitación y protección judicial	Mayor tasa de solución de casos penales, declinación en la tasa de criminalidad	Gobierno, público
Mejorar la capacidad de los jueces para manejar controversias económicamente relevantes	Modernización de leyes, mejoramiento profesional, tribunales mercantiles especializados, reducción en los retrasos	Mayor número de casos económicos a los tribunales, resolución más rápida, ¿crecimiento económico?	Grupos económicos, gobierno, donantes

Los objetivos son presentados con sus actividades y resultados lógicos; no obstante, debe observarse que en muchos casos las reformas no han sido diseñadas ni ejecutadas de manera tan racional. En los casos en que se han fijado múltiples metas, esto puede relacionarse con una reducida gama de medios (algunos de los cuales ni siquiera relacionados de forma lógica), o los medios pueden estar totalmente dissociados de sus fines. Ciertas actividades que agradan a los jueces (mejoramiento profesional, construcciones, equipamiento) pueden ser introducidas o justificadas por razones que aparentemente tienen poca relación con su impacto probable, especialmente por la forma que toman. Por ejemplo, el mejoramiento profesional puede ser bastante efectivo para producir cambios de comportamiento, pero sólo cuando ha sido diseñado para ese fin y acompañado de modificaciones complementarias en la organización y en los procedimientos. No existiendo estas condiciones, se convierte simplemente en una manera de absorber recursos (los cuales suelen ser de origen externo), atacar simbólicamente los problemas, y mantener felices a los jueces. Igualmente, existen actividades

que han sido diseñadas o subvertidas para producir resultados contrarios al propósito anunciado. Las modificaciones en los sistemas de nombramiento y estabilidad facilitan la existencia de una mayoría de amigos del gobierno en la judicatura, la remoción de jueces demasiado independientes, o la postergación de cambios más fundamentales. Los tribunales especiales se utilizan para permitir la justicia dirigida o la reasignación de controversias a la judicatura con el fin de posponer su solución efectiva.

Las razones por las cuales sucede esta desarticulación de medios y fines constituye uno de los principales temas de este trabajo y se explora a continuación. Sin embargo, la explicación parte de los objetivos múltiples y no siempre compatibles que se persiguen, sus diversos orígenes y los intereses tras ellos. En su corta vida, la reforma judicial, como conjunto de actividades que actualmente son bastante estándar, prácticamente ha trascendido la necesidad de justificarla; se ha convertido, además, en una solución utilizada para un número cada vez mayor de problemas extra-judiciales -la pobreza y la falta de equidad, la inestabilidad democrática, y el crecimiento económico y de la inversión inadecuado. Por consiguiente, cualquiera que desee oponerse o sencillamente explorar algunas de estas conexiones corre el riesgo de enfrentarse a numerosas vacas sagradas, así como a sus respectivos cabildos. Tal como suele suceder con los programas que sirven múltiples intereses y fines, por lo general es más fácil abstenerse de desafiar las nociones generalmente aceptadas. El síndrome del bombero (“no pisar la manguera”) resulta la acción más segura, permitiendo que cada facción atienda sus propios proyectos, aunque dude de la validez de los de sus socios.

Falta de conocimiento de las operaciones del sector o de su verdadero impacto sobre el comportamiento extra-judicial

El número de consecuencias positivas que se asume fluirán de una reforma judicial es casi increíble. Muy pocos programas de desarrollo pueden competir con ellas en cuanto a la variedad de promesas hechas y supuestos beneficiarios. Una explicación de este fenómeno es el momento en el que se produce el movimiento. Surgió cuando los observadores buscaban explicar los resultados decepcionantes de otros esfuerzos, y por esta razón se convirtió en una especie de eslabón perdido en la ecuación del desarrollo. Se consideró que la judicatura constituía la olvidada “tercera columna” de un gobierno democrático, la clave de una economía de mercado que funciona bien, y el gran igualador para los pobres y los desposeídos. Tratándose de una institución que en muchos países era un misterio aun para la masa de la población, esto representaba una imagen radicalmente nueva, pero resultaba atractiva para los jueces (naturalmente) y también para quienes buscaban una forma de sobreponerse a lo que aparentemente constituía un obstáculo sin salida en el desarrollo.

Una segunda explicación se encuentra en lo poco que se conocía de las judicaturas del Tercer Mundo, aun en el caso de quienes trabajaban en ellas. Conocida como la “rama huérfana del gobierno” (término utilizado en América Latina pero aplicable también más allá de la región), el sistema tribunalicio era mayormente ignorado por la academia, por los políticos (excepto en cuanto servía para producir decisiones favorables), y usualmente carecía de la capacidad para el auto-examen y el monitoreo. Los jueces y los abogados por lo general no tenían idea de la verdadera carga de expedientes, los patrones de uso, las tasas de formalidades cumplidas, los retrasos, a veces ni siquiera el número de empleados o salas. Nadie sabía realmente qué conflictos llegaban al tribunal, por qué llegaban, y cuáles era los resultados inmediatos y sus implicaciones a más largo plazo. Los primeros programas de reforma cumplieron un papel importante, que era llenar algunos de los vacíos de conocimiento, tanto por el mayor contacto y observación del sector como por la instalación de sistemas estadísticos y de monitoreo que permitieron a los tribunales hacer el seguimiento de sus actividades. Sin embargo, entretanto, existían muchas oportunidades para especular sobre lo que hacían los tribunales, cómo lo hacían, y cuáles eran sus efectos sobre las transacciones sociales más amplias. Esta

especulación sirvió de base para el diseño de los programas, y desde que los patrones fundamentales quedaron establecidos, ha resultado sumamente difícil cuestionar sus premisas subyacentes.

Desde entonces, se han reconocido algunos errores, aunque esto no siempre haya tenido gran impacto sobre los programas. Una premisa inicial, que sostenía que los jueces tomaban malas decisiones debido a su ignorancia, dio como resultado una enorme cantidad de programas de mejoramiento profesional. Luego, su impacto mínimo sobre la calidad de las decisiones judiciales llamó la atención hacia otros factores (sistemas de incentivo, interferencia política, corrupción abierta, bajo rendimiento de otros actores del sector) que con frecuencia juegan un papel aun más significativo. Los programas en gran escala, muchas veces para redactar una nueva legislación (que a veces no pasaba de ser una traducción de leyes tomadas de países más desarrollados), también resultaron decepcionantes, y llamaron la atención a la necesidad de hacer modificaciones de contexto, al impacto frecuentemente limitado del marco legal sobre el comportamiento de los jueces, abogados, o sus clientes, así como a los cambios institucionales adicionales requeridos para que se haga efectiva una ley, incluso una buena ley. Los éxitos iniciales en la obtención de nuevos clientes, especialmente los pobres, para los tribunales, se fueron disipando a medida que se descubría que los juicios todavía podrían resultarles adversos, o que aun cuando se sentenciaba a su favor, se presentaba el gran obstáculo de la adecuada ejecución. Los equipos que fueron proporcionados para automatizar las operaciones judiciales con frecuencia eran subutilizados o sólo servían para agilizar procedimientos mal diseñados e intrínsecamente ineficientes. Se asumía que esto podría reducir los gastos de operación, especialmente los de verdaderos ejércitos de empleados con poca preparación, pero esto contradecía el uso tradicional de los tribunales como fuente de empleo “patrocinado”, bien sea patrocinio de políticos o de los mismos jueces⁶. Es decir, las soluciones rápidas basadas en una identificación inicial de las fallas más obvias o en argumentos puramente teóricos, muy pronto se enfrentaron a la realidad de una situación mucho más compleja, en la cual las soluciones sencillas podían crear tantos problemas como los que resolvían.

Aun cuando los reformadores han logrado una mejor comprensión de los procedimientos internos, y por ende, algún éxito en cambiarlos, la problemática más amplia de sus impactos subsiguientes ha continuado sin solución. Por una parte, los beneficios inmediatos más profundos de un sistema reformado sin duda crearon demasiadas expectativas. Varios estudios macroeconómicos han intentado demostrar⁷ que los sistemas judiciales que funcionan bien están asociados a la estabilidad política, una fuerte economía de mercado, y mayor equidad social; si esto es así, quedan las interrogantes de la dirección de la causalidad y de los muchos factores contribuyentes adicionales. Por otra parte, aun si se asume que la reforma judicial es una condición necesaria aunque no suficiente para estas metas adicionales, queda el problema de identificar los vínculos críticos para poder acelerar el proceso de cambio. Si la actuación judicial afecta las decisiones de inversión, ¿cuáles son los aspectos más importantes -son los retrasos, la corrupción, o la legislación mal diseñada en los tribunales mercantiles y civiles, la incapacidad de los tribunales para reducir los abusos administrativos, o la incapacidad del sector (y no sólo de los tribunales) para desalentar la delincuencia común? ¿Podemos generalizar acerca de las respuestas o deben tratarse según su contexto específico? En cuanto al impacto sobre los pobres, ¿el mejor tratamiento del problema sería mejorar el acceso y producir decisiones equitativas para los particulares, o debería prestarse más atención a los intereses colectivos o incluso a los casos que no incluyen directamente a los pobres, pero sí afectan su bienestar (por ejemplo, las leyes administrativas, de competencia, ambientales, o de uso de tierras, tal como influyen sobre las acciones de las élites gubernamentales y del sector privado)? Por último, ¿cuál es el papel que pudieran y deberían jugar los tribunales en la reforma política? ¿Pueden cumplir con esto sin una considerable reforma interna previa de sus propias operaciones? ¿Cuáles son los peligros que se presentan debido a una judicatura independiente pero no reformada, y posiblemente sin tener que rendir cuentas? ¿Hasta qué punto deben los tribunales, especialmente los recién facultados, adivinar lo que están por hacer

quienes formulan la política? En países en que las constituciones contienen toda clase de derechos que no son jamás obligados, ¿qué sucede cuando los tribunales comienzan a obligar su cumplimiento? ¿La creación de una tercera rama del gobierno, con plena igualdad, constituye siempre un factor de estabilidad, o podría dar origen a nuevos y potenciales conflictos desestabilizadores?

La premisa dominante que la reforma judicial, como quiera que se defina, siempre es positiva, atrajo poca atención a estos detalles. La experiencia de los últimos dos decenios sugiere que ésta ha sido una importante omisión, la cual ya no debe ser tolerada. El tipo de información recabada sobre el rendimiento de los tribunales no se ha configurado de forma de obtener respuestas. Primordialmente, se ha dirigido a obtener una imagen compuesta, con frecuencia descriptiva, que no distingue entre las consecuencias variadas para los diferentes clientes o de los diferentes tipos de acción. No obstante, al igual que no se puede aseverar que todos los jueces sean corruptos ni que todo retraso sea negativo, tampoco todo producto requiere ser más efectivo. La necesidad actual es claramente de otros tipos de investigación, específicamente enfocados sobre estos asuntos de detalle y sobre la desagregación del producto judicial.

La falta de preparación de los participantes para la programación de la reforma institucional

La ignorancia inicial acerca de las operaciones judiciales y sus impactos se equiparó con la novedad de la programación de la reforma judicial para todos los participantes. Esto fue así para los jueces de la nación y los gobiernos, así como para los organismos de asistencia y otros aliados externos. Aunque en las judicaturas y entre jueces, desde hacía muchos años se había tratado el tema de la necesidad de reforma e incluso preparado algunas propuestas, cuando llegó el momento de emprender los programas, en la mayoría de los casos no hallaban qué hacer. Por lo general, las propuestas preexistentes tenían como característica especial nuevas leyes, presupuestos y sueldos más altos, y una mayor independencia respecto de los demás cuerpos del gobierno. Solían originarse dentro de las instituciones y usualmente prestaban poca atención a mejorar el rendimiento o el producto. Si en realidad alguien consideraba estos temas, se asumía que simplemente se habían derivado de los cambios iniciales.

Al encontrarse ante ofertas de mayor financiamiento de sus propios gobiernos o de donantes extranjeros, los jueces muchas veces carecían de ideas sobre su uso potencial -especialmente en vista de que muchas de las soluciones tradicionales no requerían gran cantidad de financiamiento (es el caso de las nuevas leyes) o bien no podían ser financiadas a través de los nuevos recursos (por ejemplo, los sueldos no podían ser financiados por los donantes, y en todo caso, eran fijados por legislación nacional). Las judicaturas, como se menciona a continuación (véase la sección sobre los sesgos disciplinarios), no estaban al día con la noción de proyectos de desarrollo; más bien pedían sus propias soluciones -cambio legal y fondos adicionales para sus actividades normales. Con el tiempo, y aprovechando las sugerencias de otros o lo que observaban que sucedía en otros lados, fijaron metas más ambiciosas, aunque por lo general sólo en cuanto a alargar su lista de necesidades (ahora incluían edificios, equipamiento, y programas de mejoramiento profesional). En gran medida, aún hoy, a la mayoría de los líderes del sector judicial le cuesta mucho pensar en términos de utilizar las reformas para cambiar la forma de hacer las cosas, para alterar el contenido y la mezcla de servicios prestados, o para reconsiderar y refaccionar los beneficios que ofrecen a la sociedad. Ellos suelen visualizar la reforma como un medio para mejorar el rendimiento en su papel tradicional, en lugar de una oportunidad para reexaminarlo y quizás modificarlo.

Los tribunales han estado muy conscientes de sus fallas y su imagen pública deteriorada, pero al mismo tiempo han sido renuentes a atacar estos problemas directamente. A veces, debido a que sus propios superiores se encuentran demasiado implicados en prácticas indeseables; otras veces, sencillamente son renuentes a lavar sus trapos sucios en público. Por otra parte, es posible que consideren que sus problemas no tienen solución, carecen de ideas sobre cómo atacarlos, o entienden

que esta tarea corresponde a otros⁸. Particularmente en los casos en que los procedimientos internos y la organización son fijados por ley, pueden pensar que la innovación es imposible tanto psicológica como legalmente. Incluso en países donde el promedio de enmiendas constitucionales es una cada tantos meses o se adopta una constitución nueva cada tantos años, los jueces suelen protestar que tal o cual cosa no se puede hacer porque la constitución la prohíbe. Igualmente, puede resultar difícil contemplar cambios que son teóricamente factibles bajo las leyes existentes -los jueces, por su naturaleza, su formación, o por decisión propia, rara vez son amigos de tomar riesgos, y por ende, suelen resistir los cambios en prácticas que son apoyadas por la tradición o que siempre se hicieron así.

La falta de preparación no se limitaba a la judicatura ni a otros actores nacionales interesados; también afectaba a sus aliados externos. Se dice que las reformas judiciales deben ser producto de la demanda nacional; sin embargo, no se puede negar que los organismos de asistencia han jugado un papel preponderante en su iniciación y desarrollo. El interés de los “donantes”⁹ ha ayudado a colocar la reforma en la agenda del desarrollo, proporciona financiamiento para las actividades, y ayuda a determinar cuáles interesados locales participarán en el proceso. Los donantes también han contribuido a definir los objetivos que se persiguen tanto oficial como extra-oficialmente. Con frecuencia, se encuentran bajo bastante presión para emprender las reformas debido a sus agendas de política exterior (siendo la más conocida la guerra antidroga del gobierno de Estados Unidos), el cabildeo interno (empresas con intereses en el país afectado, ciudadanos con agravios que han caído en desgracia con las autoridades locales, o grupos que trabajan con derechos humanos u otros de interés cívico), o en el caso de los bancos y agencias multilaterales, una relación percibida respecto a otras políticas suyas (crecimiento económico, ayuda a los pobres), una búsqueda de nuevas áreas en las cuales se puedan introducir programas, o los intereses de facciones internas (con frecuencia, un departamento legal que desea ampliar sus actividades).

Cualesquiera que sean las razones por estar involucrados, todos los organismos de asistencia enfrentaron un problema inicial importante: se trataba de una nueva área en la que tenían muy poca experticia propia. Los donantes bilaterales gozan de la dudosa ventaja de poder acudir a sus propios organismos judiciales nacionales. Esto les ofrece personal con alguna experiencia confiable, pero también les presenta varias desventajas:

- Los especialistas nacionales tienen experiencia de trabajo dentro de sistemas que funcionan; su capacidad de crear la funcionalidad, así como sus destrezas para trabajar con diferentes culturas son menos confiables.
- El personal prestado aumenta las probabilidades de incorporar sus propias agendas, y esto puede ser contrario a lo que el organismo de asistencia desea promover.
- El organismo que presta personal puede decidir eventualmente que el organismo donante es superfluo y, por lo tanto, usurpar el programa.

Tanto las agencias bilaterales como las multilaterales enfrentaban el problema de desarrollar internamente gerentes de proyecto y técnicos en diseño, a la vez que repertorios para los nuevos programas. Para esto, usualmente contaban con sus recursos y protocolos tradicionales. Los abogados internos o los gerentes de proyecto prestados de otros sectores se convertían en asesores legales, y las modalidades y actividades utilizadas comúnmente en otros programas simplemente se adaptaban a la nueva área. Si los bancos de desarrollo multilaterales (BDMs) utilizaban préstamos y gerencia distante para hacer este trabajo, no era porque ése fuera el formato más apropiado, sino porque siempre habían operado así. Si todos los donantes contaban con los mismos contratistas y consultores para sus propósitos, eso se debía a que era lo que tenían a mano. Si los programas judiciales solían duplicar los contenidos, no sólo entre países, sino entre regiones, eso era porque había poco tiempo y eran escasas las ideas alternas. Las diferencias en los programas (mayor o menor dependencia de la asistencia técnica, servicios concomitantes, provisión de equipos, o adiestramiento y conferencias) se pueden atribuir fácilmente a la forma de operar de los donantes en otras áreas, no a necesidades objetivas. Los

pequeños donantes hacían pequeños proyectos; los más grandes otorgaban financiamiento masivo sin que necesariamente tuviera relación alguna con lo que se requería.

La falta de preparación no causó mayores daños a la popularidad de estos programas, los cuales crecieron hasta asumir una importancia desproporcionada en comparación con las cantidades invertidas, especialmente entre la comunidad de asistencia¹⁰. Aunque en un principio los bancos de desarrollo procedían a regañadientes debido a las restricciones impuestas a cualquier actividad política, para comienzos de los años noventa ya habían conseguido la forma de obviar estos obstáculos, y avanzaban rápidamente. El momento oportuno, los múltiples beneficios captados, la aparente falta de consecuencias adversas, y la facilidad con la cual las personas no involucradas aceptaban su importancia ayudaron, así como también ayudó la sorprendente voluntad de los gobiernos asociados para aceptar donaciones o negociar préstamos para su creación. Como nadie sabía lo que debería lograr un programa de reforma judicial (aunque solían entender, o pensaban que entendían cuáles eran los males que debería eliminar), prácticamente cualquier cosa servía, y se podían declarar progresos y victorias parciales sin temor a que se les contradijera. A más largo plazo, este optimismo respecto a los triunfos presentaría también problemas. Una vez que las autoridades de la agencia o los líderes políticos anunciaban su dedicación a la causa, era difícil informarles que sus subordinados habían comenzado mal. Los políticos más sagaces con frecuencia encontraban la forma de revertir sin que nadie se diera cuenta (aprobandando una ley “mejorada” o haciendo pequeños ajustes a las innovaciones institucionales inconvenientes). Las agencias de asistencia sometidas a reglas carecían de este tipo de flexibilidad, y se enfrentaban a la posibilidad de tener que informarle a la Junta Directiva, al Congreso, o a alguna otra autoridad que habían cometido un error. Por lo general, estas agencias han preferido defender sus programas hasta el punto del más absoluto colapso (o hasta que un cambio de administración permite culpar a quienes les precedieron de los errores)¹¹.

El papel político y la importancia cambiantes de los tribunales

Aunque la creación de una judicatura fuerte e independiente no ha sido la prioridad universal de estos programas, todos ellos necesariamente aumentaron el peso político de los tribunales, por lo menos en términos de número y tipos de cliente, y casos que podían manejar. Han existido razones adicionales e independientes para este giro: notablemente un mayor énfasis en todo el mundo sobre la solución de controversias basada en reglas y gobiernos constitucionales, por lo menos en nombre, un aumento en los conflictos sociales causados por el desmoronamiento de las formas más tradicionales de control, la importancia de las normas y los convenios internacionales, cuya interpretación y aplicación a nivel nacional ha quedado en manos de los tribunales, y una tendencia cada vez mayor por parte de los actores políticos a transferir decisiones políticamente delicadas a los tribunales, tratando de controlarlos o bien, simplemente dejándolos con la responsabilidad definitiva. Esta última tendencia, la judicialización de la política¹², se hace más evidente en el mundo desarrollado, pero comienza a establecerse también en los países del Tercer Mundo. Los requerimientos de la política electoral de masas han hecho que los políticos tradicionales sean incapaces (debido al bloqueo legislativo) o no estén dispuestos a tomar ciertas decisiones que les puede producir la pérdida de apoyo en algún sector. Muchas veces, la judicatura se ha apresurado a llenar el vacío, sin darse cuenta que ella también enfrentará la misma opción de perder-perder -no importa lo que decida, alejará a algún grupo social importante. Sin embargo, gracias a su responsabilidad menos directa, las consecuencias negativas no se hacen obvias, por lo menos a corto plazo. Con pocas excepciones, los jueces no tienen por qué suponer que van a salir de su cargo por elecciones, y por esta razón pueden desviarse un poco de su postura conservadora usual.

A más largo plazo, las implicaciones de la reforma judicial o del papel de la judicatura son más inciertas. Existen judicaturas activistas, y especialmente tribunales o salas constitucionales, las cuales ya han tomado decisiones que las colocan directamente en conflicto con los otros poderes del gobierno

y que comprometen la supervivencia de ciertos programas de alta prioridad. No está claro si esto conducirá a un mayor interés político por controlar sus acciones, o si más bien provocará una reacción adversa, popular o de élites; lo que sí parece inevitable es que producirá algún tipo de reacción. Es más, muchos tribunales no han acompañado sus poderes e independencia aumentados con algún esfuerzo por incrementar la transparencia o su rendición de cuentas. Esto nunca formó parte de los programas de reforma iniciales, y los participantes han tardado en reconocer su importancia. Obviamente, se trata de una medida muy controvertida, si no totalmente impopular, y los jueces, e incluso quienes propugnan esta política, encuentran muy difícil describir la forma en que debe ser promulgada. Las prácticas seguidas en los países industrializados no son uniformes, como tampoco lo es su aceptación por parte de jueces y ciudadanos. Junto con la problemática de la judicialización de la política, el papel de los tribunales al emitir dictámenes sobre políticas gubernamentales e incluso al participar en su formación, y los poderes crecientes del Derecho y los tribunales internacionales, son áreas donde en los próximos años se puede esperar más debates y no menos, y donde la aparente sencillez del concepto de reforma judicial se tropieza con una realidad moderna mucho más compleja.

Por lo general, quienes propugnan la reforma han evitado tratar estas problemáticas por temor a complicar su trabajo, a distanciar sus aliados judiciales, o porque simplemente no las reconocen. Cierta grado de involución¹³, y también manipulación de los programas de reforma por parte de líderes políticos, sugiere que quizás ésta no sea la estrategia más sabia. No obstante, las consideraciones ideológicas y tácticas constituyen un enorme desestímulo. Si se abre esta caja de Pandora, se arriesga crear divisiones entre quienes aparentemente se han unido en apoyo a la reforma; ofrecería el primer indicio que la reforma tal vez tenga sus desventajas; y sin duda plantearía interrogantes respecto a los demás beneficios que ofrece. En consecuencia, los cambios que ahora se observan en el papel político de los tribunales no sólo han desalentado los esfuerzos por explorar este tema específico, sino que también han hecho disminuir el entusiasmo por otros tipos de investigación.

Sesgos disciplinarios

Una de las mayores influencias sobre el desarrollo de los programas de reforma ha sido su dominación por los jueces y otros miembros de la profesión del Derecho. Esto es cierto en términos de los intereses nacionales allí representados y de la identidad de los especialistas externos. A diferencia de otros tipos de reforma institucional, donde la mera participación en una entidad comparable no constituye experticia (nadie alega que cualquier burócrata es automáticamente un experto en la reforma de la administración pública), esto por lo general se ha visto como un requisito previo suficiente y primordial para la participación en los programas de reforma judicial. Desafortunadamente, tal como sucede con la mayoría de las actividades de mejoramiento profesional, la preparación para un buen rendimiento en un sistema estable no se relaciona necesariamente con la capacidad para crearlo. Richard Posner, juez federal de Estados Unidos, escribió recientemente lo siguiente: “La educación tradicional en Derecho tiene un enfoque práctico; trata de cómo ser un abogado efectivo... Tal educación, seguida por experiencia práctica como abogado de una buena firma o de un buen organismo gubernamental, puede formar a un profesional altamente capaz; o sea, alguien que sabe hacer ‘funcionar’ el sistema. Pero no puede proporcionar todos los instrumentos esenciales para comprender y mejorar el sistema, debido a que no logra cultivar la perspectiva externa requerida”¹⁴.

Es posible que el adiestramiento en Derecho pueda ser un trasfondo particularmente adverso para esta segunda tarea, debido a su énfasis en la abogacía (*advocacy*) (activismo a favor de una causa), y en las reglas y su aplicación a casos individuales. Los especialistas en abogacía suelen ser excelentes para introducir nuevas ideas y prácticas, pero al mismo tiempo, no serían candidatos a ser consultados respecto a la conveniencia de esa introducción. Un programa diseñado por quienes realmente creen en él tendría que favorecer desmedidamente los elementos con los cuales ellos desean trabajar, en lugar de

lo que indica la experiencia o el empiricismo frío como lo que más probabilidades de éxito tendría o lo que produciría los mejores resultados.

No obstante, los abogados, y particularmente los jueces, se han mantenido firmes como los actores determinantes del contenido y la dirección de la reforma judicial, y en gran medida han convencido a las personas ajenas al campo, que así debe ser. Esto ha tenido un impacto sobre la formulación de los programas, y también sobre la calidad del análisis de sus propósitos y sus logros.

El control de las reformas por los especialistas en Derecho ha producido lo que un observador¹⁵ ha llamado las “reformas gremiales”, diseñadas para satisfacer las necesidades, las demandas y perspectivas de la comunidad del Derecho, o únicamente de los jueces. Aun cuando los abogados intenten el diseño de programas que serían del interés de grupos ajenos a su disciplina, se equivocan al tratar de adivinar lo que requieren sus presuntos beneficiarios¹⁶. Pudiera resultar más fácil preguntarles, pero ha habido una notable renuencia a buscar opiniones externas. Los sesgos disciplinarios han conducido también, entre otras cosas, a una tendencia de los programas a enfatizar las reformas puramente legales (es decir, del Derecho), a una renuencia a otorgarle igual peso al punto de vista de las demás partes interesadas (los clientes de los servicios legales y judiciales¹⁷), y aunque un tanto irónico, a una apreciación insuficiente de la variada calidad de contribuciones de otras disciplinas.

La comunidad del Derecho ha venido aceptando la inclusión necesaria de especialistas ajenos a esta disciplina -en administración, sistemas de información, capacitación y relaciones públicas. Sin embargo, este nuevo enfoque “multidisciplinario” trae consigo dos advertencias importantes. Primero, se supone que la contribución de los especialistas de otras disciplinas se limitará únicamente a sus áreas. La planificación general continuará principalmente en manos de los abogados. Segundo, sus sesgos disciplinarios suelen hacer de los abogados consumidores harto recelosos de cualquier contribución ajena. Por tanto, una razón adicional por la cual los resultados de anteriores reformas han sido decepcionantes ha sido el uso insuficiente de elementos de otras disciplinas. Como consecuencia, la infraestructura muchas veces no ha sido apropiada a las necesidades judiciales (debido a que los arquitectos no se han especializado en esa área) y los sistemas automatizados se adquieren a un precio demasiado alto en comparación con los beneficios que generan (debido a que se les permite a los especialistas en informática crear lo que les parezca más apropiado, y esto no suele ser lo que necesitan los usuarios); ni siquiera los programas de mejoramiento profesional cumplen con su cometido. Los abogados, como cualquier profesional, suelen subestimar la complejidad de otras disciplinas y asumen que sus productos y sus especialistas son bastante intercambiables.

La actitud gremial tiene también sus impactos adversos sobre la revisión y la evaluación. El Derecho no es, ni mucho menos, una ciencia experimental, y la tendencia legal a presentar evidencias para respaldar un argumento, en lugar de probar una teoría, tiene sus implicaciones sobre la noción de evaluación, en los casos en que se llega a pensar en ello. Aun más que los abogados, los jueces se resisten a que se les contradiga, y por lo general no son amigos de permitir que sus proyectos favoritos sean sometidos a la evaluación de alguna persona ajena a su institución. Es más, otro observador¹⁸ (también abogado) ha señalado que el Derecho suele ser una disciplina que mira hacia atrás, enfatizando su conformidad con los principios en lugar de los resultados que se produzcan. Esto puede complacer a los críticos que desean ver a los jueces lejos de la formulación de políticas y también nos recuerda que los productos cuantificables no son los únicos valores que deben ser considerados. No obstante, ésta no es una buena estrategia para un proyecto de desarrollo.

Ciertamente que existen excepciones para todas estas generalizaciones; y un experto legal que comprende la evidencia científica, que sabe valorar los resultados, y que reconoce las limitaciones de su propia experticia, puede resultar el más efectivo de los reformadores. Sin embargo, éstas no son cualidades que normalmente se asocian con la formación profesional; cuando se presentan, es por una coincidencia feliz y no porque así se planificó. La idea más radical, que la reforma judicial no es un asunto de leyes sino de desarrollo institucional, y por ende, requiere todo un conjunto distinto de

destrezas y talentos (así como considerable familiarización con las operaciones del sector), ha encontrado fuerte resistencia. Mientras esta idea no sea aceptada o los abogados-reformadores no adquieran las otras actitudes mencionadas, los esfuerzos por introducir elementos estratégicos y empíricos en la planificación de la reforma judicial se harán sumamente difíciles.

Facilidad de ingreso y ampliación del rango de participantes

El predominio de los profesionales del Derecho sobre el movimiento de reforma judicial ha garantizado un hecho positivo: una fuente aparentemente ilimitada de especialistas en reforma, o sea, cualquiera que tenga título de abogado, complementado quizás con alguna experiencia internacional. Este fenómeno es tanto producto de, como contribuyente a la dificultad de establecer criterios adicionales para evaluar la experticia o la calidad. Explica también el resurgimiento constante de las mismas ideas, puesto que cada recién llegado vuelve a inventar la rueda, aunque sus predecesores ya la hayan probado y descartado.

Casi todos comienzan proponiendo alguna clase de entrenamiento judicial, ya que se trata del tipo de programa más fácil de organizar y es donde aparecen más relevantes los estudios de Derecho¹⁹. Existen cientos, quizás miles, de escuelas de derecho, colegios de la judicatura, colegios de abogados, y profesionales independientes con preparación para esta actividad. Una variación sobre el tema es la transferencia de destrezas, un adiestramiento destinado a mejorar la capacidad de los profesionales locales para efectuar determinadas partes de su trabajo -por ejemplo, las técnicas del juicio oral y el desarrollo y manejo de ciertos tipos de evidencias (desde las huellas dactilares hasta el análisis del ADN y la contabilidad forense). Se pudiera argumentar que todo esto cabe dentro de las mejoras necesarias, pero igualmente se pudiera argumentar que reunir una colección de destrezas no es lo que hace a un profesional, y que la selección azarosa de las destrezas que deben ser transferidas también puede causar distorsiones en el comportamiento en el sitio de trabajo²⁰.

Otra propuesta favorita igualmente fácil está constituida por las conferencias, las giras y los intercambios. Aunque estas actividades tienen valor únicamente dentro del contexto de un programa más amplio (para complementar la actividad principal), siguen siendo propuestas como actividades aisladas. Otra idea frecuente es tomar un programa que ha tenido éxito en un país, usualmente el país de origen de quienes lo propusieron, y exportarlo a otras partes. Muchas veces se ignoran las barreras lingüísticas y culturales, y otras barreras institucionales (entre las cuales, que exista un sistema de justicia radicalmente distinto). Aparte de la tendencia a repetir las mismas sugerencias de siempre, resulta molesto que los nuevos participantes con frecuencia no muestran interés alguno en lo que ya se ha intentado o en lo que está ocurriendo en esos momentos en los países donde se proponen actuar. Sin embargo, ellos no tienen toda la culpa. Como se explicará más adelante, esta información suele ser muy difícil de obtener.

Todas estas propuestas requieren financiamiento, y en este aspecto hay dos factores que favorecen al recién llegado. Primero, existen numerosas fundaciones privadas o pequeños organismos de asistencia que se interesan por establecerse en el campo, y que pueden sentirse más atraídos por una propuesta modesta, así como por la oportunidad de descubrir un nuevo talento. Segundo, muchos de los profesionales nuevos tienen sus propias conexiones políticas -y pueden tener bastante éxito convenciendo a un ministro de desarrollo (de una nación donante) o a su contraparte en el país donde se impulsará la reforma, al insistir en la necesidad de recibir fondos. El nacionalismo también juega un papel, bien sea en la nación que otorga asistencia o en la que la recibe. Los principales donantes suelen ser desprendidos en su asistencia técnica (en parte porque sus especialistas ya están bien establecidos en el campo), pero los pequeños países donantes y beneficiarios no se inclinan por esta misma neutralidad. Las lealtades nacionales tienen un valor más que simbólico. Ayudar a formular las leyes y el sistema de justicia de un país puede tener sus recompensas más adelante, en términos de relaciones económicas futuras.

Tal como se ha sugerido, un influjo de nuevos participantes pudiera ser fuente de ideas innovadoras, pero por desgracia lo que en realidad ha sucedido es que esto ha creado aun más redundancia y repetición. Si se quiere cambiar esta situación, habrá que cumplir con dos condiciones: primero, que los recién llegados puedan disponer de fácil acceso a información sobre experiencias previas (y el incentivo para utilizarla); y segundo, que quienes controlan los puntos de ingreso (esencialmente los que otorgan los fondos, nacional o internacionalmente) tengan a mano la misma información de manera de mantener algún tipo de control de calidad. Ambas condiciones implican la necesidad de alguna entidad o algún grupo que ejerza una especie de autoridad sobre los programas. En otras áreas, esta función la cumplen las escuelas profesionales o los colegios del gremio. Hasta la fecha, no existe ninguna entidad de este tipo que lo haya intentado, ni amenazado con intentarlo, en el área de la reforma judicial.

Divergencias entre los intereses del académico y el profesional y el papel exiguo de la investigación

La existencia de una asociación profesional o programa contribuiría a fomentar la investigación en políticas públicas relevantes. En vista que este tipo de entidad no existe, el trabajo que se ha hecho se inclina hacia un enfoque menos práctico, en buena parte debido a que sus autores provienen de disciplinas académicas y naturalmente responden al criterio académico de lo que constituye una investigación importante. Quienes ejercen la profesión son principalmente los profesionales del Derecho y de la Ciencia Política, y más recientemente los economistas, pero éstos son profesionales en el sentido académico y no en el de la formulación y ejecución de políticas. La mayoría tiene muy poca experiencia, si es que tiene alguna, con los programas de reforma. En consecuencia, aunque quisieran ser de utilidad para quienes diseñan y ejecutan las reformas, se encontrarían en dificultades para explicar en términos concretos lo que eso significa. Esto resulta particularmente desafortunado porque, como se ha señalado arriba, sigue existiendo una enorme brecha de conocimientos, no sólo en lo que concierne a las operaciones actuales de los sistemas judiciales, sino también en términos de su presunto impacto sobre las metas extra-judiciales y la simple interrogante de cuáles han sido los resultados de los programas de reforma. No está claro si la academia estaría dispuesta a reconocer el valor de la investigación sobre estas interrogantes, pero sería de gran ayuda para la orientación de los programas reales.

Por lo general, los investigadores de las tres principales disciplinas, además de aquellos que provienen de algunas otras circundantes (Psicología, Sociología, Antropología, Criminología y Derecho Comparado), han tendido a concentrarse sobre los asuntos macro: en el Derecho, las diferencias entre los sistemas judiciales y su evolución en el tiempo; en la Ciencia Política, el papel de los tribunales en sostener las estructuras del poder; y en la Economía, los costos producidos por la disfuncionalidad de los tribunales. No obstante, rara vez se ha hecho de una forma que pudiera orientar a quienes planifican una reforma, para decidir dónde intervenir. Las grandes variables que mantienen el interés de los investigadores no suelen ser las mismas que puede manipular un programa de reforma. Por ejemplo, si la falta de equidad social explica el 90 por ciento del nivel de violencia en una sociedad dada, eso no le sirve al reformista en potencia como fundamento práctico; lo más probable es que él o ella tendrá que trabajar con las variables que explican el otro 10 por ciento. Es interesante desde el punto de vista intelectual saber que los sistemas de código civil generalmente ofrecen menos protección a los inversionistas que los de derecho común, pero al reformador le interesa saber cuáles son los detalles que explican la diferencia (disposiciones legales específicas o arreglos institucionales). Quizás no puedan cambiar todo el sistema, pero quizás puedan hacer cambios en las partes más críticas.

Para el reformador, las grandes diferencias entre categorías pueden tener menos importancia que las que existen dentro de las categorías. La diferencia entre el derecho civil y el derecho común es un ejemplo; en promedio, una de estas tradiciones puede producir mejores resultados en algunas áreas,

pero al reformador le interesan menos los promedios que la forma de mejorar el funcionamiento del sistema dentro del cual trabaja. En América Latina, muchos han argumentado que posiblemente un sistema de justicia penal acusatorio sea más efectivo, en promedio, en combatir la delincuencia, además de menos abusivo en términos de derechos humanos, que otro sistema de naturaleza inquisitorial; sin embargo, hacen falta muchas mejoras en la forma en que opera cada uno de ellos. Y es allí adonde se dirige la mayor parte del trabajo del reformador, justamente donde no se han concentrado los investigadores. Lo mismo se pudiera decir del mejoramiento profesional, el cual, en promedio, probablemente no funciona (debido a que gran parte de lo que se llama mejoramiento profesional ha sido muy mal diseñado). Pero estos promedios ocultan considerables variaciones dentro del sistema, y es de estas variaciones, repetimos, que trata la reforma. Estas diferencias, las cuales son más evidentes en los estudios de caso que en un análisis estadístico, son importantes para el reformador, pero no es el objeto sobre el que están basadas las carreras académicas. Si la reforma judicial, como la Educación o la Medicina, tuviera una disciplina hermana aplicada, quizás pudiera promover este tipo de investigación. Entretanto, para adquirir esta información, tocará a los organismos de reforma hacerlo por sí mismos o bien habrá que convencer de alguna manera a los académicos que vale la pena desviarse un tanto de sus preferencias disciplinarias.

Ausencia relativa de una revisión amplia y de evaluación de resultados

La mayoría de los aspectos contribuyentes básicos ya se han anticipado arriba; a continuación, un breve repaso de lo que incluyen:

- Un desacuerdo inicial sobre los propósitos de los programas de reforma judicial, lo cual hace que la evaluación de sus resultados sea sumamente difícil.
- Los intereses diversos (y a veces totalmente periféricos) de quienes promueven la reforma y el consiguiente recurso al síndrome del bombero -“no pise la manguera porque podría poner en peligro toda la operación”.
- La importancia simbólica de los programas para algunos de sus patrocinantes de más alto nivel, hace que el éxito percibido sea más importante que los resultados reales.
- Un sesgo profesional contra la evaluación, o al menos, un malentendido acerca de sus propósitos y utilidad.
- Las implicaciones cada vez más políticas de todo el movimiento. Esto también hace que los participantes estén renuentes a involucrarse en evaluaciones -debido a los temas que pueden surgir.
- Facilidad de ingreso y presiones de los nuevos participantes, quienes se resisten a la evaluación hasta el momento en que se hayan establecido como parte del proceso.
- Ausencia de una disciplina académica de soporte, con la capacidad y el interés para explorar los detalles de política.

A nadie le gusta que lo evalúen y en realidad la situación del movimiento de reforma judicial quizás no sea tan extraña; por tanto, la resistencia a la evaluación y la revisión puede que no sea tan difícil de vencer. No obstante, las evaluaciones de estos programas son muy escasas y relativamente inaccesibles para quienes se interesan por revisarlas. Han sido pocos los grupos nacionales promotores de la reforma que han emprendido evaluaciones por su propia cuenta, incluso en los países desarrollados. La reciente revisión hecha por el Rand Civil Justice Institute de las reformas de libertades civiles en los Estados Unidos²¹ sugiere que existen aun más problemas, aunque continúa la discusión acerca de la significación y las implicaciones de los resultados. Mientras que los del Institute parecen demostrar que las reformas tuvieron menos éxito que el esperado y que lo alegado después del proyecto, los defensores de las reformas tienen interrogantes sobre el diseño de la evaluación y las deducciones extraídas de sus resultados. Por ejemplo, se plantea la cuestión de hasta qué punto la evaluación prueba el impacto de la estrategia de reforma, según sea aplicable a un grupo específico de tribunales, posiblemente no representativo, o los enfoques más genéricos que intentaron introducir los

reformadores. Quienes han propuesto la gestión por casos diferenciales, o la ADR (siglas en inglés de solución alterna de controversias) pudieran estar dispuestos a aceptar que, en la forma en que ambos fueron introducidos en esos tribunales tuvieron un impacto decepcionante, pero en ningún caso los resultados comprobaron su falta de efectividad en general. Los hallazgos de que los tribunales donde estas medidas tuvieron su mayor impacto fueron aquellos que las aplicaron antes de la reforma pudieran apoyar ese argumento; se podría concluir, por lo tanto, que las medidas fueron efectivas y que el problema consistió en que no se crearon estímulos para que fueran adoptadas más ampliamente. En todo caso, la experiencia demuestra la necesidad de probar empíricamente los resultados y la dificultad de hacerlo. La mayoría de las reformas judiciales son complejas por su naturaleza y no pueden ser diseñadas para cumplir con rigurosas normas experimentales. Frente a las sensibilidades políticas, a los diversos intereses afectados, y al riesgo de que resultados negativos pudieran socavar todo el esfuerzo, la evaluación se convierte en una tarea ingrata y los beneficiarios potenciales quizás perciban una escasa justificación positiva.

Los organismos de asistencia, las fundaciones y otros actores externos han sido menos capaces aún para evitar la evaluación. Se trata de una parte usual de sus procedimientos operativos estándar o requeridos por quienes aprueban o proveen su financiamiento. Sin embargo, gran parte de lo que ellos han logrado en este aspecto deja mucho que desear como forma de mejorar sus propios programas, o bien, de construir una base de conocimientos más amplia. En gran medida, el tratamiento de la evaluación continúa siendo un ejercicio burocrático, inherentemente desagradable. Pese a las considerables diferencias en la forma de manejar el asunto, las experiencias de USAID y el Banco Mundial son dos casos pertinentes.

Indudablemente, USAID es el organismo cuyos programas se evalúan con más frecuencia. Antes de cambiar a la gestión por resultados, para todos los proyectos se requerían evaluaciones de mitad de proyecto y final de proyecto. Actualmente, estas evaluaciones son optativas y, cosa que no resulta sorprendente, ahora son mucho menos frecuentes. Los programas del organismo han sido evaluados también por varias organizaciones externas -ONGs, el Congreso de los Estados Unidos y su Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO), además del Inspector General independiente de USAID.

Las evaluaciones propias de USAID usualmente las llevaban a cabo especialistas externos bajo contrato. Los evaluadores trabajaban en equipo, y se seleccionaban por experticia individual en áreas específicas. Los informes finales, los cuales normalmente pasaban de cien páginas, ofrecían un análisis bastante crítico y detallado de cada proyecto y sobre la base de visitas de campo prolongadas y a veces repetidas. Estos contienen abundante información sobre los sistemas de objetivos, las operaciones y los logros del proyecto, los problemas surgidos, y mejoras sugeridas para el diseño del programa y la ejecución. Desafortunadamente, su impacto sobre los subsiguientes programas y diseño de proyectos fue obstaculizado por varios factores:

- Aunque USAID tiene una oficina de evaluación y una unidad central de Régimen de Derecho, el diseño y la supervisión de las evaluaciones han sido altamente descentralizados. La falta de un formato estandarizado o de acuerdo previo sobre los asuntos más substanciales a cubrir hace que sea sumamente difícil comparar los resultados, y por ende, llegar a conclusiones generales acerca de las lecciones aprendidas y las áreas donde hace falta efectuar mejoras generales.

- Los informes sencillamente han sido demasiado largos y, como resultado, escasamente leídos. Aunque estaban disponibles para el público, eran de difícil acceso y en muchos casos se quedaban en forma de borrador en las misiones de campo respectivas.

- En vista de que muchos de los evaluadores eran además consultores de otros proyectos (constituían la fuente lógica de experticia), con frecuencia eran percibidos -a veces correctamente- como interesados tras un fin personal o sus puntos de vista eran considerados poco objetivos.

- Los evaluadores parecían interpretar su papel como el de quien identifica los errores, en lugar de señalar posibles mejoras. Usualmente, no priorizaban los problemas encontrados ni tampoco se concentraban en aquellos elementos que eran susceptibles de modificación.

- Las evaluaciones eran contratadas para proyectos individuales, por lo cual tendía a ser revisado sólo ese nivel. USAID nunca introdujo un mecanismo para efectuar una revisión comparativa y sistemática.

- Aunque las evaluaciones hechas a mitad de proyecto tuvieron como resultado algunas correcciones internas, con frecuencia se llevaban a cabo y se revisaban demasiado tarde para que pudieran tener mucho impacto. En vista de que las evaluaciones finales fueron limitadas, no está claro cuál pudiera haber sido su efecto.

Pese a presentar tantos problemas, las evaluaciones de USAID ofrecían un enorme potencial para mejorar el diseño de programas. El hecho que no haya ocurrido así no debe adjudicarse al proceso de evaluación en sí, aunque está claro que éste se hubiera beneficiado de una mayor orientación a los evaluadores en cuanto a extensión, formato, preguntas clave, y los productos y aplicaciones que se deseaban producir. Es cierto que demostraban el valor de la observación de campo, pero también reflejaban la necesidad de una revisión más sistemática, y no sólo a nivel de proyecto.

Las revisiones externas de los proyectos de USAID no han sido más sistemáticas, influenciadas principalmente por las agendas del grupo de evaluación y no por algún interés inherente en (y a veces, conocimiento de) la reforma judicial en sí. Su impacto sobre el proyecto objeto o sobre programas generales, en última instancia dependía de la influencia política del grupo evaluador. La GAO hace que se logre una acción; una ONG no lo logra. Con el tiempo, USAID ha mejorado su relación con muchos de los revisores externos, y algunos de ellos toman ahora una actitud más constructiva hacia su tarea. Sin embargo, otros continúan pensando que su mandato principal es detectar problemas, a veces en áreas sumamente reducidas.

La experiencia del Banco Mundial ha sido bastante distinta. El Banco tiene una oficina de evaluación que supervisa el proceso e impone un formato estándar -el documento de evaluación más común-, pero la revisión de cierre (ICR) usualmente la prepara el gerente de proyecto responsable u otra persona bajo su dirección. Esta actividad, al igual que la calificación periódica del progreso del proyecto (iniciada también por el mismo gerente), es evaluada por personal distinto, aunque el procedimiento crea dudas acerca de su objetividad inherente. La ICR, así como los programas de revisión de calidad del Banco, es esencialmente un ejercicio de escritorio, basado en documentos disponibles y en entrevistas con el personal y otras fuentes de información, sin llevar a cabo ninguna observación directa de campo. Eventualmente puede llegar a ser publicado, pero sólo después de un proceso interno largo y altamente burocrático. Debido a que el Banco ha culminado pocos proyectos, es imposible estimar cuántos de estos documentos finalmente estarán disponibles para el público. Las revisiones formales de mitad de proyecto son casi inexistentes. Los gerentes de proyecto contratan consultores según sea necesario para evaluar aspectos particulares del proyecto. Los resultados se ponen a disposición del personal interno (aunque se supone que rara vez son consultados), pero no a disposición del público.

El Banco ha efectuado algunas evaluaciones de proyectos en el campo, usualmente como documentos de referencia para sus CAR (siglas en inglés de Revisiones de Asistencia a los Países). Con frecuencia, son conducidas por un miembro del personal de planta o un consultor externo, quien lleva a cabo su observación de campo durante una a varias semanas. Aunque esto revela detalles que no se hacen evidentes en una revisión de escritorio, los resultados se limitan a la experticia de un solo evaluador, y por tanto no suelen cubrir adecuadamente todos los elementos del proyecto²². El esquema sencillo y estándar para este ejercicio de evaluación estructura los resultados, obligando al evaluador a enumerar todos los logros, las lecciones aprendidas y las recomendaciones, pero el enfoque es de final abierto, dejando al autor la libertad para decidir cuáles son los detalles que merecen ser cubiertos. Los

trabajos de referencia están disponibles para el personal del Banco, pero sólo si tienen disposición para buscarlos. Aunque se hace referencia a ellos en el informe final de asistencia al país, éste suele concentrarse en temas económicos.

El acceso limitado del público a los documentos y a las operaciones del Banco en general tiene que haber desestimulado las evaluaciones externas. Por esta razón, los investigadores particulares y las ONG han concentrado su atención en otras fuentes. Existe, sin embargo, una notoria excepción: la revisión del primer proyecto de reforma judicial del Banco, efectuada por una Comisión de Abogados (de Venezuela)²³; ésta se llevó a cabo en cooperación con el Banco, y sus importantes resultados tuvieron un impacto significativo sobre éste y otros proyectos. No obstante, este ejemplo positivo no se ha repetido. No está claro si la decisión depende del Banco o de la comunidad de ONGs. La situación del Banco como organización internacional, en gran medida le ha eximido de ser objeto de atención por auditores gubernamentales y cuerpos de investigación.

Otros organismos bilaterales y multilaterales han efectuado evaluaciones de su trabajo sobre la reforma judicial, pero muy poco de su contenido está disponible al público. Igualmente, parece que su divulgación entre los mismos organismos también ha sido limitada. La mayoría se encuentra intentando fortalecer sus procedimientos de evaluación, y lo que es quizás más interesante, procuran hacerlo a nivel de programa y no de proyecto. El BID está concluyendo un esfuerzo de este tipo; el PNUD parece estar intentando un ejercicio similar, y USAID ha iniciado una serie de revisiones temáticas de su trabajo en proyectos (concentrándose primeramente en la gestión de casos y luego en la independencia judicial). Se ha hablado también de compartir las evaluaciones entre los organismos, aunque como primer paso, quizás más bien convendría mejorar la divulgación interna²⁴. Otra sugerencia más controvertida, y no menos interesante, implica la propuesta de desarrollar los indicadores de rendimiento judicial y del rendimiento de la reforma judicial como medios para reducir la subjetividad inherente del proceso de evaluación. Muchos de los participantes consideran que tal proyecto sería de dudoso beneficio, quizás incluso peligroso, principalmente por los riesgos de inclinar el diseño de la reforma hacia lo que se pueda cuantificar y, además, por las dificultades propias del trabajo que cruza diversos sistemas de justicia que se encuentran en diferentes niveles de desarrollo²⁵.

La utilidad y el desarrollo limitados de las evaluaciones de la reforma judicial se pueden atribuir en parte a las dificultades presentadas por el tema en sí. Sin embargo, la revisión de la experiencia de los organismos sugiere que, además, existen problemas más amplios que pueden ser compartidos por todos los programas de desarrollo institucional, o quizás por los programas de desarrollo en general. Los temas de la burocratización de la evaluación, la tendencia a concentrarse primero sobre su propio papel en la evaluación del rendimiento individual, y las dificultades de conseguir especialistas en el tema sustantivo que igualmente posean conocimientos de la evaluación (o de evaluadores que conozcan el tema), todos merecen ser mencionados. Existen indicios de que los organismos están intentando profesionalizar sus departamentos de evaluación (en lugar de pedir apoyo de personal destacado en otros sectores). Sin embargo, al igual que los auditores profesionales, los evaluadores profesionales pueden continuar considerando que su papel consiste en detectar problemas, en lugar de fomentar mayor entendimiento. La solución ideal, aunque demasiado costosa, sería desarrollar equipos de evaluación formados con especialistas en el tema sustantivo. Como alternativa, se podría hacer rotar los especialistas sustantivos en el departamento de evaluación, proporcionándoles entrenamiento y metodologías de evaluación. Lo importante es que, visto desde la perspectiva de producir mejores programas y proyectos, la evaluación debe ser considerada como parte intrínseca de todo el proceso. Desafortunadamente, los sistemas burocráticos de organización e incentivos rara vez coinciden con esa visión.

Mirando hacia el futuro

Desde el punto de vista de quien trabaja en esta área, es difícil evaluar el progreso logrado. La observación de Posner se aplica también aquí. La demanda de producir mejores evaluaciones, compartir más los conocimientos y perfeccionar la coordinación son señales positivas. El crecimiento de un pequeño grupo de críticos internos y los vínculos que han desarrollado a través de las fronteras institucionales y nacionales son también significativos, aunque el hecho de que siguen siendo minoría y que aún no representan la línea oficial les hace contrapeso. Los mensajes persistentemente positivos de los patrocinantes de las reformas y la presencia diaria de demasiados participantes nuevos y antiguos que siempre reviven las mismas viejas ideas, aparentemente sin tener conciencia que eso es lo que están haciendo, son decepcionantes. El reto subyacente es cómo coordinar los esfuerzos y cómo consolidar los conocimientos de muchos individuos y organismos con sus numerosas razones para no cooperar y no revelar las dudas y los malos pasos propios. Al no existir un liderazgo reconocido ni a nivel de organización ni a nivel individual, cualquiera que ofrezca asumir esta responsabilidad se convertirá inmediatamente en objeto de sospechas por sus posibles motivos ulteriores -y en muchos casos, sería con razón.

El punto de partida más obvio es el intercambio de información y experiencias, siendo ésta la actividad menos amenazante, además de haber sido sugerida espontáneamente por muchos participantes. El segundo paso, menos obvio, pero seguramente esencial para el primero, es seleccionar o formar algún tipo de base organizativa que pueda servir como punto para el procesamiento de información, promover la discusión de lo que se recabe, y patrocinar debates y trabajos sobre temas clave. Al comienzo, con fines de inclusión habrá que dejar de lado todo esfuerzo de control de calidad. Si se llega a percibir que alguna de las actividades constituye un medio para restringir el ingreso al club, entonces éste no tendrá larga vida. La inclusión debe continuar siendo la política para la participación general; no obstante, basándonos en la experiencia de la reforma judicial en los espacios de “chat”, puede ser necesario imponer cuotas o revisión entre pares para evitar que las publicaciones lleguen a ser dominadas por unos pocos con ganas de escribir mucho. Se pudiera también aceptar todas las entregas, organizarlas en categorías amplias (por ejemplo, evaluaciones, diagnósticos y descripciones de proyecto), y garantizar su disponibilidad; al mismo tiempo, las entregas de interés más general se pudieran colocar en una segunda lista o página web de lecturas recomendadas.

Ambos esfuerzos requerirán de financiamiento -quizás se pudiera convencer a algunas de las muchas fundaciones que aspiran a ingresar al área que ésta es la mejor forma de invertir sus fondos, mejor que patrocinar otro de tantos programas de mejoramiento profesional de la judicatura. El siguiente paso, el cual pudiera ser financiado por diversas agencias donantes, es la organización de reuniones regionales o globales. Estas deberían ser modestas, llevadas a cabo en sitios no demasiado turísticos, y a diferencia de las reuniones sostenidas hasta el presente, deberían concentrarse en una agenda estrecha de asuntos prácticos: estrategias alternas para la reforma, indicadores de rendimiento, la evaluación judicial, el papel del entrenamiento, la automatización de tribunales en países del Tercer Mundo, como posibles temas. En estos casos, la participación puede ser más selectiva, limitándose a quienes posean experticia comprobada o que hayan indicado su interés por aprender del tema.

El intercambio de información es un ejercicio necesario y aparentemente será bien recibido; sin embargo, no es suficiente para resolver la mayoría de los problemas ya mencionados. Si nos quedamos en este punto, probablemente no habrá sino pocos espíritus dispuestos a la lectura y su asimilación cabal, otros serán más selectivos en sus abordajes, bien sea como un medio para justificar lo que de todas formas ya pensaban hacer o como especie de *buffet* donde se toman algunos elementos interesantes con los cuales se podrán iniciar nuevas actividades, y los demás simplemente se ignoran. La información no es conocimiento, y no hay garantía alguna que el acceso a la primera contribuya a la construcción del segundo. Esto implica que será necesario dar un paso adicional en el proceso, en un esfuerzo por extraer una serie de temas críticos y trascendentes, y luego animar a su discusión y debate.

Las reuniones y los documentos para la discusión mencionados serían contribuciones importantes. Lo ideal sería estimular la formación de subgrupos que se concentren en actividades específicas (mejoramiento profesional, automatización, asistencia legal) y en temas más amplios como, por ejemplo, estrategias, impactos, e investigación y evaluación, que pudieran razonablemente ser adoptados y patrocinados por otros participantes organizacionales. En definitiva, todo el proceso se dirige a acelerar el surgimiento de una disciplina aplicada sobre reforma judicial, con la cual se puedan identificar los participantes y a la cual puedan acudir para buscar orientación intelectual y foros para el debate, sintiéndose partícipes en su construcción.

Lo que se requiere, en resumidas cuentas, es un organizador que cuente con cierta cantidad de fondos y tenga también la capacidad de atraer recursos y la cooperación de muchos actores relacionados. Ese organizador probablemente no sea un organismo de asistencia, ni una asociación profesional ya existente (por lo menos, no una organización que tenga un marcado sesgo disciplinario), ni tampoco una de las pocas escuelas profesionales que han comenzado a desarrollar programas en esta área; esto sencillamente porque no serían aceptados como parte neutral. Aun entre abogados, las diversas lealtades subdisciplinarias e institucionales hacen que una entidad asociada con cualquiera de ellos no goce de la confianza de los demás. El organizador debe tener credibilidad -bien sea por su trabajo reconocido en áreas relacionadas o porque cuenta internamente con algunos individuos capaces de representar las principales facciones ideológicas y disciplinarias que se han unido a la reforma. Otro tema delicado es el de la nacionalidad. Debido al gran número de participantes de los Estados Unidos, este país no puede quedar excluido, pero si el organizador tiene su sede allí, tendrá que buscar la forma de internacionalizar su trabajo. El establecimiento de capítulos o filiales regionales lo más pronto posible sería una forma de vencer este obstáculo. En vista de que nadie cuenta con tanto financiamiento, tendrá que descansar sobre bases voluntarias. Tomando en cuenta el problema obvio del control de calidad, el trabajo voluntario tiene sus ventajas. Quienes no se interesen en el proyecto podrán abandonarlo al descubrir que no viene acompañado de financiamiento automático.

El segundo paso a dar sería ofrecer un servicio que tenga suficiente valor, de manera que atraiga una participación más amplia. Las contribuciones financieras son importantes, pero el verdadero reto lo constituye el uso de la información y los foros de discusión por parte de los participantes principales y secundarios de la reforma. Quizás se pueda convencer a algunos de los principales organismos donantes para que contribuyan con algunos fondos, pero lo más importante es proporcionar tiempo de personal aplicado a esta iniciativa. Muchos de ellos hablan ya de poner en orden su propia base de conocimientos; se podría aprovechar ese esfuerzo para construir sobre esa base, en lugar de reemplazar lo que ya se tiene. La singular ventaja que tendría esta misión, que de otra manera sería imposible, es la conciencia cada vez mayor de la necesidad de consolidar el conocimiento y de establecer programas de reforma capaces de construir sobre la experiencia acumulada. No se esperan milagros, pero si se logra convencer a los principales donantes que esto no constituye una amenaza -sino que puede mejorar sus propios programas- entonces quizás podamos introducir algo de estrategia en este arte libre que es la reforma judicial.

Notas

¹ Scott (1998).

² Scott señala también la importancia de la experiencia y el conocimiento de aquellos que están “sometidos a la reforma”. La no consulta a los beneficiarios suele ser menos problemática en la reforma judicial, excepto en cuanto se limiten a los más altos niveles gubernamental y judicial.

³ La inclusión del anterior movimiento de Derecho y Desarrollo pudiera extender este período a cuatro decenios, lo cual sigue siendo un período relativamente corto para desarrollar un programa. No obstante, a pesar de cubrir algunos de los mismos temas e incluir algunos de los mismos participantes, el movimiento Derecho y Desarrollo tenía menor alcance (mejorar la educación en Derecho) y

eventualmente resultó más ambicioso en cuanto a sus propósitos (reforma social a través del Derecho). Véase Gardner (1980) y Álvarez (1992) para consideraciones adicionales.

⁴ Por ejemplo, si son sólo estructurales (duplicación de alguna organización judicial ideal), basados en resultados (en ese caso, cuáles resultados -resultados dentro del sistema, como reducir los retrasos, aumentar la predictibilidad, ampliar el acceso; u objetivos externos, como reducir la tasa de criminalidad o aumentar el crecimiento económico y la inversión), o implican la incorporación de ciertos principios universales de la justicia (decisiones conformes con los derechos humanos y otras normas contenidas en convenios internacionales).

⁵ Ver Burki and Perry (1998).

⁶ Los tribunales, al igual que cualquier empleador público, usualmente están renuentes a introducir innovaciones como medios para ahorrar en mano de obra, especialmente si el ahorro provendrá del despido de algunos empleados. Por tanto, los planes de automatización comúnmente se concentran en entregar una computadora a cada miembro del personal, como especie de garantía que continuarán en su sitio. En una conversación con las autoridades de un tribunal, cuando se señaló que los jueces ya no necesitarían un personal de 30 o más asignados para apoyarlos en su trabajo, el administrador-jefe explicó que estaban buscando otras tareas en el tribunal para asignarlas a los empleados.

⁷ Véase Kaufman (1999), La Porta (1998), Pistor (1995) y Berkowitz et al (2001).

⁸ Por ejemplo, en entrevistas con los miembros de un tribunal en una provincia argentina, se le señaló a la autora que los problemas de demasiado trabajo en el tribunal y la incapacidad de mantenerse al día con la demanda tendrían que ser resueltos por la asamblea estatal.

⁹ Por razones de economía, el término “donante” se referirá a organismos que otorgan donaciones y préstamos.

¹⁰ Aunque los BDMs han financiado proyectos de reforma judicial tan altos como de \$60 millones, esto sigue siendo una cifra pequeña en comparación con los préstamos a otros sectores. Las organizaciones que hacen donaciones (las agencias bilaterales y el PNUD) también suelen gastar relativamente menos en operaciones de reforma judicial que en otros tipos de trabajo. Esto no debe entenderse como crítica. Salvo que se tenga el propósito de gastar grandes sumas en la construcción de infraestructura (se puede afirmar que ésta no es la prioridad número uno), los programas de reforma judicial usualmente requieren menos fondos que el trabajo en salud, educación o agricultura. La pregunta más importante es hasta qué punto se utiliza bien lo que se ha recibido.

¹¹ El ejemplo clásico lo constituyen los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos (con la cooperación de varios otros donantes) por “apoyar al sistema judicial de Haití”. Pese a claras evidencias de que no funcionaba, esta postura se identificó tanto con las metas de la política exterior de la administración Clinton, que para admitir el fracaso hizo falta un cambio de gobierno.

¹² Véase Tate & Vallinder (1995) para mayor información del fenómeno.

¹³ En este punto, pudiéramos incluir las discusiones sobre la eliminación de los consejos de judicaturas (actualmente afectados en Venezuela), las continuas postergaciones de la promulgación de leyes de carrera, y las recientes modificaciones a los códigos de procedimiento penal, los cuales son considerados demasiado suaves para los delincuentes. Está claro que los gobiernos de varios países con tribunales o salas constitucionales activistas desearían recortar alguna parte de sus poderes, aunque, con la excepción del despido por el gobierno de Perú de tres de sus Magistrados Constitucionales (bajo el gobierno de Fujimori), ninguno de ellos ha encontrado aún la forma de lograrlo. La misma judicatura también ha afectado algunas de las reversiones, por ejemplo, cuando la Corte Suprema de México promovió una enmienda constitucional, otorgándole el voto mayoritario en el nuevo consejo judicial federal.

¹⁴ Posner (2001), p. 1.

¹⁵ Rogelio Pérez (1993).

¹⁶ Por ejemplo, la insistencia por parte de los redactores legales sobre el establecimiento de un lapso mínimo para los contratos de inquilinato bajo las nuevas leyes agrícolas de El Salvador y Costa Rica, fue confrontada por el hecho que los beneficiarios potenciales (los pequeños arrendatarios) usualmente preferían mayor flexibilidad. Entrevistas con personas conocedoras del tema en Costa Rica.

¹⁷ En América Latina, los jueces no suelen incluir a los abogados en la planificación de las reformas, excepto en el caso de unos pocos juristas reconocidos, o aquellos que acompañan a las misiones internacionales.

¹⁸ Felipe Sáez (1998).

¹⁹ Naturalmente, hay que preguntarse si el tener conocimientos de Derecho califica a una persona para ser profesor en la materia; si lo que se requiere es conocimiento del Derecho; si los abogados automáticamente van a saber adiestrar a los jueces, y en qué forma los instructores en potencia determinarán las necesidades de un país.

²⁰ Por ejemplo, hacer énfasis en las técnicas del juicio oral pudiera animar a muchos a recurrir al tribunal en lugar de resolver los casos extra-judicialmente. Otro problema frecuente con quienes transfieren destrezas consiste en que suelen desestimar las formas en que las leyes locales o la cultura jurídica pudieran afectar su aplicación.

²¹ Ver Hensler (1994), Rand (1996), McArthur (2000).

²² Dada las cuantiosas inversiones en equipos de automatización en particular, resulta preocupante que ninguno de los ejercicios de evaluación haya incluido especialistas en esta área.

²³ Ver Lawyers Committee (1992).

²⁴ Al menos entre los principales donantes, es frecuentemente comentado que el material relevante es difícil de localizar, incluso para el personal interno.

²⁵ USAID realmente experimentó esto a mediados de los años 90, y desistió cuando se dio cuenta que los indicadores desarrollados se limitaban demasiado a un contexto específico.

Referencias

- ÁLVAREZ, José E. (1992) Promoting the 'Rule of Law' in Latin America: Problems and Prospects. En: The George Washington Journal of International Law and Economics. Vol. 25 No. 2, pp. 281-331.
- BERKOWITZ, Daniel, Katarina PISTOR y Jean-Francois RICHARD (2001) The Transplant Effect. Draft paper, on file with the author.
- BURKI, Shahid Javed y Guillermo PERRY (1998) Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- GARDNER, James (1980) Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign AID in Latin America. Madison: University of Wisconsin.
- HENSLER, Deborah (1994) Does ADR Really Save Money? The Jury's Still Out. En: National Law Review.
- KAUFMANN, Daniel, A. KRAAY y P. ZOIDO-LOBATÓN (1999) Governance Matters. World Bank Policy Research Working Paper, No. 2196.
- LA PORTA, Rafael y Florencio LÓPEZ-DE-SILANES (1998) Capital Markets and Legal Institutions. En: Shahid Javed BURKI y Guillermo PERRY. Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. World Bank Latin American and Caribbean Studies. pp. 67-86.
- Lawyers' Committee for Human Rights and the Venezuelan Program for Human Rights Education and Action (1996) Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System. New York.
- MCARTHUR, John Burritt (2000) Lessons for Judges from the Civil Justice Reform Act. En: Judicature. Vol. 83 No. 5. pp. 222-223.

- PÉREZ PERDOMO, Rogelio (1993) La justicia en tiempos de globalización: demandas y perspectivas de cambio. En: Inter-American Development Bank. Justicia y desarrollo en América y el Caribe. Washington. pp. 137-152.
- PISTOR, Katarina (1995) Law Meets the Market: Matches and Mismatches in Transition Economies. Background paper prepared for the World Development Report, World Bank, 1996.
- POSNER, Richard (2001) Frontiers of Legal Theory. Harvard University Press.
- RAND Institute for Civil Justice (1996) Just Speedy and Inexpensive? An Evaluation of Judicial Case Management under the Civil Justice Reform Act.
- SÁEZ GARCÍA, Felipe (1998) The Nature of Judicial Reform in Latin America and Some Strategic Considerations. En: American University International Law Review. Vol. 13 No. 5.
- SCOTT, James C. (1998) Seeing Like a Stat: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven: Yale University Press.
- TATE, C. Neal y Torbjorn VALLINDER (eds.) (1995) The Global Expansion of Judicial Power. New York: University Press.

Desarrollo sustentable y democracia

Arnoldo José Gabaldón

El desarrollo constituye un proceso inevitablemente condicionado por el entorno político. De aquí que sea conveniente analizar la incidencia que tendrán los factores políticos en la concreción del nuevo paradigma que significa el desarrollo sustentable. En otras palabras, así como nos adentramos en sus aspectos ecológicos, sociales y económicos, es útil también explorar el alcance de su dimensión política.

Durante las décadas pasadas, pero especialmente después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, el tema ecológico adquirió un cariz crecientemente político. Presenciamos el surgimiento de un activo movimiento ecologista que aboga por el manejo sustentable de la naturaleza o por intereses sociales colectivos, y cuenta con múltiples organizaciones no gubernamentales (ONGs) comprometidas a nivel nacional e internacional. Estas organizaciones abordan las relaciones entre la sociedad y la naturaleza desde diferentes posiciones ideológicas o intereses, que determinan estrategias y acciones, en ciertos casos de corte político. En algunos países, especialmente en Europa, se han creado partidos verdes o ecologistas, que tienen creciente influencia en la vida pública.

En la medida que se va constatando la magnitud de la crisis ecológica mundial y los problemas ambientales adquieren mayor interés para la sociedad, bien porque afectan directamente su salud, se intuye que pueden condicionar el crecimiento económico futuro, o coliden con sus principios éticos, estos temas se han ido incorporando a la agenda sociopolítica. En los países desarrollados, y en el caso específico de los Estados Unidos de América, las encuestas de opinión muestran que la gran mayoría de la población toma en cuenta seriamente la posibilidad de que la combinación de la industrialización y el crecimiento poblacional, pueda conducir a problemas de una magnitud capaz de comprometer su bienestar futuro (Zimmerman, et al, 2001).

Estas situaciones también empiezan a darse en los países en desarrollo. En aquellos en que existe respeto por la libertad y se promueve o facilita el debate público y la participación ciudadana, han emergido ONGs y movimientos sociales inspirados en un enfoque ecológico.

El desarrollo sustentable como consigna se irá convirtiendo en una aspiración política en la medida que se entienda que sus objetivos son: mejorar la calidad de vida, satisfacer necesidades básicas de la población y lograr mayor equidad social; todo ello sin empobrecimiento ecológico, ni comprometer el bienestar de las futuras generaciones (Lafferty, 1998).

Como resultado, puede decirse que está en plena evolución una ecología política animada por diferentes valores, algunas veces hasta contradictorios, pero en todo caso con progresiva influencia sobre el debate público.

Ahora bien, el entorno político suele establecer las condiciones que facilitan o dificultan la obtención de determinados objetivos socio-económicos propios de un curso de desarrollo, cualquiera sea su calificativo. En las democracias liberales modernas dicho entorno está en gran medida determinado por las múltiples relaciones existentes entre el Estado y la sociedad y al interior de ésta. Puede decirse que el grado de avance de una democracia va de la mano con la fortaleza, activismo y capacidad de participación de la sociedad civil, organizada a través de una multiplicidad de asociaciones, partidos políticos, gremios, sindicatos, iglesias y diversos grupos de interés, entre otros. La sociedad civil, a través de la expresión de sus sentimientos colectivos o sus inclinaciones electorales, aporta continuamente elementos o envía señales que sirven de orientación a los políticos para tomar decisiones o reajustarlas y hacer viable los procesos que promueven. De aquí que se diga que la política es la ciencia y el arte de gobernar.

Como ha sido ampliamente expuesto, reorientar los estilos de desarrollo prevalecientes en el mundo, hacia otros en armonía con la sustentabilidad ecológica, social, económica y política, demandará cambios fundamentales. Son cambios de muy diferente naturaleza los cuales constituyen la esencia de la transición hacia un desarrollo sustentable. Nos referimos, por ejemplo, a la modificación de prácticas o tecnologías de aprovechamiento de los recursos naturales; a las políticas para enfrentar la creciente iniquidad social; a los cambios en los enfoques económicos que privilegian exclusivamente el aumento de la producción y consumo material de la población; a la priorización del desarrollo científico-tecnológico orientado al aumento de la productividad y a la reducción de los impactos ambientales que genera la producción industrial; al surgimiento de nuevos valores éticos colectivos, además de transformaciones en el contexto político internacional, entre otros.

Para que toda esta extensa gama de cambios se materialice, se requiere de un entorno que los promueva o al menos que sea auspicioso a ellos. En lo que sigue trataremos de demostrar cuál es el entorno político más favorable a los cambios que hacen susceptible el desarrollo sustentable a escala mundial y de los países.

1. La hipótesis central

La hipótesis central a confirmar en este ensayo es que el disfrute pleno de la libertad a través de la democracia es lo que puede generar un entorno favorable al desarrollo sustentable, desencadenando los cambios necesarios a tal propósito. Esta aseveración posiblemente no reciba la aceptación o el peso que se merece, en aquellos países que por largo tiempo han disfrutado de una democracia liberal moderna. En estas sociedades se da por descontada la democracia y por lo tanto no se valora suficientemente la influencia que puede tener para que se logre un desarrollo sustentable.

Amartya Sen (1999) ha expuesto que para el desarrollo, la democracia, más allá de su importancia intrínseca al ofrecer un sistema que defiende derechos de alto valor para los ciudadanos, posee una doble significación. En primer lugar, por su contribución instrumental al incentivar a los gobernantes a responder a lo que la gente desea, para buscar su apoyo en las elecciones. Y segundo, por su rol promotor de la creación de valores y normas sociales. En efecto, el disfrute de los derechos políticos y civiles, especialmente los relativos a garantizar el debate público y la crítica de los problemas, da lugar a la fijación de prioridades y agendas sociopolíticas, y a decidir sobre opciones que lucen mejor justificadas.

Una democracia liberal moderna, al favorecer la emergencia de una sociedad civil abierta, poderosa y bien informada, que discuta libremente las causas y consecuencias de la problemática social y ambiental, y que participe y coopere en la formulación e instrumentación de las políticas públicas correspondientes, induce dos procesos. Por un lado, ofrece la oportunidad para que las fuerzas sociales puedan movilizarse en defensa de la calidad de vida, abogando por un desarrollo sustentable y emplazando al Estado a cumplir sus responsabilidades. Por el otro, permite que a través del debate se forme conciencia y se promuevan los cambios de diferente naturaleza requeridos para alcanzar un desarrollo con tales características.

Además, la democracia liberal moderna, al facilitar el surgimiento de un Estado de Derecho, aporta el entorno indispensable para que pueda producirse crecimiento y bienestar económico, esenciales para el desarrollo sustentable, aunque esta sea una tarea que en rigor no le corresponde (CAF, 2001).

Pero la democracia no es un sistema de gobierno que se practica de la misma manera en todos los países. Existen democracias de mayor o menor calidad. Las democracias de mayor calidad son aquellas en las cuales, más allá de existir mecanismos democráticos para la integración de los poderes públicos, lo que ocurre felizmente en la actualidad en un gran número de países, se dan otra serie de condiciones así mismo indispensables: existen amplias libertades entre las cuales juega papel destacado la libertad de expresión, se respetan los derechos humanos, se motiva la asociación de los ciudadanos en

organizaciones autónomas, se acata la ley, existe un sistema judicial efectivo y autónomo, y se practica la justicia social y la solidaridad, entre otras características propias de una democracia liberal moderna.

En una democracia de buena calidad no puede prevalecer ningún interés o fuerza social o económica que imponga su poder por mecanismos diferentes a los pautados por la ley. De allí, por ejemplo, que para las democracias liberales alrededor del mundo sea motivo de creciente preocupación el amplio poder que han adquirido las corporaciones multinacionales a través del proceso de globalización, lo cual las convierte en factores de gran influencia dentro de los Estados para que se tomen decisiones de acuerdo exclusivamente a sus intereses económicos y no del bienestar colectivo. Todo ello vulnera evidentemente la calidad de la democracia.

Al contrario, una democracia de menor calidad es aquella en la cual, no obstante elegirse libremente sus gobernantes, sus instituciones funcionan deficientemente, no existe un verdadero Estado de derecho, prolifera la corrupción, se coarta la libertad de expresión, se desestimula la asociación y la participación ciudadana y podemos citar otras tantas fallas. Por ejemplo, cuando las leyes que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales no se cumplen, la sociedad percibe la “impunidad legal ambiental”, lo que mina el valor de las leyes y normas como instrumentos adecuados de gestión ambiental y causa una pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado (CEPAL, 2000).

La hipótesis central se sustenta, entonces, en la premisa de que la democracia liberal moderna es el sistema de gobierno y de convivencia social que permite que la sociedad sea realmente dueña de su destino. La democracia constituye el entorno que hace viable los cambios sin trauma, a través de una participación ciudadana bien informada, susceptible de influir sobre el sistema de toma de decisiones, para que se adopten aquellas que generan genuino bienestar colectivo.

Dentro de esta visión de la dinámica socio-política, cobra gran importancia el papel que deben jugar los partidos políticos como vasos comunicantes de las preocupaciones populares entre el Estado y la sociedad, y por supuesto, también las ONGs y los demás movimientos sociales, como actores protagónicos de dicha dinámica. Es fácil inferir, además, que para la consecución de un desarrollo sustentable es necesario un proceso continuo de reformas políticas y sociales para mejorar progresivamente la calidad de la democracia.

Alrededor de esta hipótesis central pueden formularse múltiples interrogantes, ante los cuales deben tenerse respuestas que han de contribuir a identificar obstáculos que puedan interponerse en el camino del desarrollo sustentable.

2. Principales interrogantes

Expuesta la hipótesis central, procede tratar de confirmar su validez. Con ese propósito nos plantaremos varios interrogantes, o lo que podría denominarse también un conjunto de hipótesis subordinadas. El objetivo es analizar estas últimas hipótesis para calificarlas, afirmarlas o negarlas. Al final se aspira llegar a un conjunto de conclusiones con las reservas y calificaciones que surjan del análisis mencionado. Veamos cuáles son los interrogantes que comúnmente se plantean dentro de este enfoque.

a) ¿Ofrecen las democracias liberales las condiciones requeridas para aproximarse al desarrollo sustentable?

Después de muchos siglos de teorización sobre la democracia, es el sistema de gobierno existente en la mayoría de los países industrializados de Occidente y su área de influencia: Europa, Norte América, Australia y Nueva Zelanda, y de Oriente: Japón; los que se considera en la actualidad son la expresión más evolucionada de la democracia liberal, aun con las fallas que en cada caso puedan presentarse.

Procede entonces formularse una primera pregunta: ¿puede decirse que estos países se han colocado en una trayectoria ecológicamente sustentable?

Los diferentes indicadores de calidad ambiental que se registran permiten opinar que, si bien en dichos países se han alcanzado progresos importantes en la lucha contra la contaminación y en la conservación de algunos ecosistemas, la mayoría está muy lejos de seguir un curso de desarrollo que pueda calificarse de ecológicamente sustentable.

Es cierto que en muchos de estos países, para elevar la calidad de vida de su población, se ha hecho un mejoramiento de las condiciones ambientales, pero ocurre que sus procesos económicos conllevan empobrecimiento ecológico a escala nacional, regional o global, al promoverse aprovechamientos irracionales de los recursos naturales dentro de sus propios territorios o en otros confines, además de generar efluentes contaminantes que, como por ejemplo los gases que contribuyen al efecto invernadero, pueden conducir a un cambio climático adverso a la ecología global.

A los patrones de consumo y producción que prevalecen en los países industrializados se les imputa, en gran medida, el deterioro ambiental del planeta. Sobre esto último no parece haber duda, al punto que en el contexto del derecho ambiental internacional y específicamente de las Naciones Unidas, estos países se han visto obligados a suscribir el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (N.U., 1992). Ello se refiere a aceptar que todos los países tienen el compromiso común de evitar la degradación ambiental, pero que aquellos que con sus aparatos industriales y estilos de desarrollo han ocasionado históricamente mayores impactos ecológicos, tienen mayor responsabilidad a la hora de subsanarlos.

No obstante, es justo reconocer también que en esos países se han hecho hasta ahora los mayores progresos en la instrumentación de políticas ambientales, cuando se les compara con el resto del mundo. Esto parece ser una contradicción. ¿Cómo es posible que aquellos países que han alcanzado mayores éxitos en la gestión ambiental, sean los que más comprometen la sustentabilidad ecológica planetaria? Lo que ocurre es que colocarse en una trayectoria de desarrollo sustentable, más allá de las políticas convencionales de gestión ambiental, implica transformaciones mucho más radicales en sus economías y aparatos productivos, en la sociedad y sus instituciones, y en los valores éticos colectivos. Como he expuesto, por sustentabilidad ecológica se entiende la capacidad del planeta para albergar la vida indefinidamente, sin deterioro de sus condiciones para alcanzar tal fin. Y, precisamente, lo que ha venido ocurriendo es que durante los doscientos años posteriores a la revolución industrial, pero sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, la capacidad del planeta para darle sostén a la vida se ha venido deteriorando por el empobrecimiento de ecosistemas que son la base de apoyo para la vida humana y la de las otras especies, menguándose así posibilidades de progreso para el hombre. Científicamente está demostrado que el planeta confronta una crisis ecológica, que habrá de agravarse en el futuro de no adoptarse los correctivos apropiados.

Podemos entonces retomar el interrogante que encabeza esta sección y replantearlo de otra manera: ¿pueden las democracias liberales generar en su seno las transformaciones necesarias para alcanzar la sustentabilidad ecológica?

Para responder esta cuestión se abordarán dos asuntos que pueden facilitar el intento. Examinemos, en primer lugar, cuáles han sido los factores que han conducido a que las políticas de gestión ambiental más exitosas se hayan dado en las democracias liberales avanzadas.

La formulación de las políticas públicas de gestión ambiental es un hecho muy reciente en la historia. Con propiedad puede decirse que fue durante la segunda mitad del último siglo cuando se empezaron a instrumentar estas políticas en una forma sistemática en algunos de los países industrializados con regímenes democráticos. La puesta en práctica de políticas de gestión ambiental se ha extendido, posteriormente, a otros países y al mundo en desarrollo, aunque en mucho menor escala en estos últimos.

En los países democráticos desarrollados, las políticas de gestión ambiental han adquirido la importancia que tienen, porque en ellos una fuerte y activa sociedad civil ha confrontado los intereses puramente economicistas o de otro orden, y ha logrado que se apruebe la legislación apropiada y que el

gobierno la haga cumplir. Esa sociedad civil, a la vez más libre y consciente sobre las amenazas que para su calidad de vida representa el deterioro del entorno en sus diferentes formas, ha incorporado esas preocupaciones en sus agendas sociopolíticas, emplazando a los gobiernos para que adopten políticas públicas de gestión ambiental.

En respaldo de esta última aseveración, puede uno preguntarse ¿a qué se debió el serio deterioro ambiental que se encontró en los países socialistas después del derrumbamiento del muro de Berlín? Al contrario de lo que se presumía, ya que estando los medios de producción y los recursos naturales en manos del Estado, existiendo una legislación ambiental y voceándose a través de los poderosos medios públicos de propaganda que éstos se aprovechaban en beneficio colectivo y no animados por el afán de lucro propios del capitalismo, se encontró que no se habían instrumentado políticas ambientales idóneas. ¿Por qué se le trató de ocultar por algún tiempo al pueblo ruso el inmenso accidente ecológico de Chernobyl, como lo confesó posteriormente Michail Gorbachov? Todo esto ocurrió porque no existía un sistema de gobierno que le permitiese a su sociedad civil expresarse libremente, y buscar información de fuentes independientes ante los riesgos para la vida que representaba la contaminación generada por dicho accidente (Roodman, 1999).

En segundo lugar, cabe interrogarse si las condiciones existentes en las democracias liberales, tendentes al robustecimiento y participación de la sociedad civil y la afirmación de que en ellas existen gobiernos que son “del pueblo y para el pueblo”, son suficiente garantía de que se promoverán cambios en los estilos de desarrollo que las lleve a colocarse dentro de una trayectoria sustentable. Sin dejar de reconocer la magnitud del reto que esta hazaña representa para la democracia liberal, se cree que la situación planteada tendrá un desenlace afirmativo si se dejan actuar las fuerzas sociales y transcurre algún tiempo. Existen antecedentes de que ese camino es factible. Esta es la situación que presentan en los países nórdicos, Finlandia, Suecia y Dinamarca. Estos países gozan de democracias liberales avanzadas con sociedades civiles muy activas o influyentes, que han inducido un inequívoco compromiso político de sus gobiernos con el desarrollo sustentable, cuyo cumplimiento se evalúa estrictamente. Por primera vez, que se conozca, producto de amplios consensos, se ha logrado poner de acuerdo a los principales actores socio-políticos, y especialmente a las fuerzas productivas, sobre la necesidad de establecer objetivos cuantificables para aproximarse en el tiempo a cursos sustentables. Cabría preguntarse entonces: ¿es posible que la vía tomada por los países aludidos sea también adoptada por las otras democracias liberales?

Responder este interrogante no deja de ser una especulación, pero en principio no aparecen obstáculos insalvables. Al menos así debe quedar claro cuando pasemos revista a los otros interrogantes que a continuación seguiremos analizando.

b) ¿Puede alcanzarse el desarrollo sustentable a través de la economía de mercado?

Lo primero que hay que señalar es que la economía de mercado es intrínseca a la democracia liberal. Esto es, no cabría concebir una democracia liberal sin una economía de mercado, independientemente de que exista un mayor o menor grado de intervención estatal en la instrumentación de las políticas económicas.

Entre la democracia y la economía de mercado existe una relación bidireccional mutuamente beneficiosa. La economía de mercado funciona con mayor eficiencia en la asignación de los recursos, cuando los consumidores están mejor informados y pueden escoger sus preferencias más libremente. Viceversa, para el buen funcionamiento de la democracia son convenientes las múltiples señales que emite el mercado, pues permiten el ajuste oportuno y permanente de las políticas económicas.

Lo anterior no quiere decir que compartamos el dogma de la economía liberal en cuanto a que la mano invisible del mercado aportará la solución a todos los problemas que confronta la humanidad, y muy especialmente la iniquidad social y el deterioro ambiental. Los mercados han demostrado ser mayormente insensibles a los problemas sociales, o ineficientes para asignar recursos cuando se trata

de escoger entre preferencias de corto a largo plazo, como es el caso de la conservación ambiental. Pero además, porque los mercados suelen ser imperfectos, sobre todo en los países en desarrollo. Sin embargo, el mercado, debidamente orientado por el Estado, a través de intervenciones motivadas por el proceso político, la planificación democrática, y de las energías liberadas por el desarrollo científico y tecnológico, entre otros factores, debe coadyuvar a los fines de desarrollo sustentable. La discusión no debe ser si el Estado debe implicarse o no en la orientación del mercado, sino cómo debe implicarse, tal como ha destacado Joseph Stiglitz (1998).

O expuesto de otra manera, el mercado puede motorizar el desarrollo por dos trayectorias: por un curso sustentable o por uno insustentable. Lo que finalmente ocurra no es función de la “mano invisible”, sino de las políticas formuladas por el hombre (Mac Neill, et al, 1991).

A esto debe agregarse que, hasta ahora, la mayor parte de la bibliografía sobre desarrollo sustentable parte del supuesto de que todas las transformaciones requeridas para alcanzar dicho objetivo, incluyendo los cambios en las políticas económicas, son viables dentro del marco de la economía de mercado. Esta fue una premisa fundamental del Informe Brundtland (World Commission on Environment and Development, 1987) y de todos los acuerdos de Río de Janeiro en 1992.

El enfoque que se le ha dado a esta cuestión es, en líneas generales, el siguiente. Se cree posible acercar los fines de la economía a la ecología, a través de una planificación con sentido democrático y de la aplicación de una serie de instrumentos económicos de mercado. Se trata, por ejemplo, de hacer la correcta valoración de los recursos naturales en los cálculos económicos mediante la consideración de sus costos ambientales, la aplicación de instrumentos fiscales de mercado, bien como subsidios financieros o fiscales, impuestos o aranceles y licencias de emisión negociables, para inducir el uso sustentable de los recursos naturales, además de la incorporación de los costos ambientales en el sistema de cuentas nacionales de los países, entre otros instrumentos. Esto es algo muy distinto a decir que la planificación central en lugar del mercado, pueda aportar la solución deseada.

Hasta ahora, la mayoría de los autores no han negado la compatibilidad entre la economía de mercado y el desarrollo sustentable, pero queda un amplio trecho que recorrer en el camino de operacionalizar los instrumentos económicos arriba señalados y demostrar que ellos pueden ser efectivos en la corrección de las tendencias insustentables presentes en el funcionamiento de las economías de los países. Este puede ser uno de los retos más serios que deba enfrentar el capitalismo durante las próximas décadas.

c) ¿El paradigma del crecimiento económico indefinido nos aleja del desarrollo sustentable?

La economía de mercado tiene como uno de sus objetivos primarios el crecimiento económico. Pero el crecimiento económico indefinido implica un aumento del consumo y de la generación de desechos, y por ende, del uso de recursos naturales renovables y no renovables como insumos del proceso productivo o como receptores de los efluentes contaminantes. En un mundo que tiene dimensiones finitas, el crecimiento económico indefinido no es viable, lo que ha sido demostrado por diferentes autores como Herman Daly (1991), Robert Goodland (1991) y Lester Brown (1998), entre otros.

Es cierto que a través de la tecnología es posible hacer menos oneroso ecológicamente el crecimiento económico a nivel planetario, en término de recursos naturales consumidos por unidad del PIB y volumen de contaminantes generados. La marcha hacia la llamada desmaterialización de la economía, esto es, la reducción de los insumos materiales por unidad de producto generado, y las innovaciones que se están haciendo para acercarse a una producción industrial más limpia, ofrece una vía para superar la escasez de recursos naturales que pueden coartar un crecimiento económico continuo. Sin embargo, hay que tomar en consideración que se trata de un proceso asintótico. Cada vez nos acercaremos más a unos límites finitos. Postergar en el tiempo el toparnos con ellos puede conducir

a costos incrementales crecientes para las economías, hasta llegar a rendimientos francamente negativos (Daly, 1996).

En términos ecológicos, el aumento de la población y el crecimiento económico tienen una connotación similar. Las dos vías conducen a un mundo de escasez de recursos naturales. Así como nos resulta inimaginable que la población del mundo pudiese continuar creciendo indefinidamente por el caos ecológico que esto generaría, tampoco es concebible un crecimiento económico infinito. La primera situación, sin embargo, no está planteada, pues los escenarios demográficos señalan que la población del mundo deberá llegar a un nivel estacionario a mediados del presente siglo. Pero aun con una población estacionaria, el crecimiento económico indefinido conduciría a una elevación continua de los consumos y la generación de desechos, dado el aumento del ingreso per cápita.

Todo esto lleva a la conclusión de que la economía del mundo no puede seguir creciendo indefinidamente, como nos lo plantea la teoría económica neoclásica.

La existencia de esta barrera se ha tratado de obviar señalando que el crecimiento económico no sólo implica aumentar el capital financiero o el construido por el hombre, sino también el crecimiento de otras formas de capital que, como el capital humano, natural o el capital institucional, pueden contribuir al bienestar. En ese contexto, se ha postulado que el crecimiento económico es el aumento neto que se obtiene del agregado de esos diversos tipos de capital y no sólo del capital construido por el hombre. Algunos autores han planteado, así mismo, que estos diversos tipos de capital son sustituibles entre sí y que teóricamente, en consecuencia, es posible intercambiar capital natural por financiero, o financiero por capital humano, y así aplazar indefinidamente el tener que enfrentar las realidades de un mundo físicamente finito.

Lo anteriormente expuesto tiene algún fundamento, y puede ofrecer salidas teóricas a las situaciones planteadas por la crisis ecológica, pero debe tomarse en cuenta que estos no son asuntos sencillos de lograr en términos prácticos, además de que la sustituibilidad del capital natural no siempre es posible por condiciones ecológicas. Un ecosistema dañado irreversiblemente puede que nunca más sea recuperable, al menos a su estado original, por más inversiones que se hagan en él. Esto plantea entonces claras limitaciones al enfoque señalado.

En resumen, la ciencia y la tecnología ofrecen salidas al empobrecimiento ecológico que causa el crecimiento económico, pero a la larga los márgenes de maniobra se irán haciendo más estrechos. Sobre todo cuando lo que se plantea es un crecimiento económico de carácter exponencial, que conducirá a una economía mundial de un enorme tamaño. De continuar creciendo ésta durante los próximos 50 años a la tasa que se registró el pasado medio siglo, la economía del mundo que mueve anualmente \$ 30 trillones pasará a \$ 120 trillones en el año 2050 (Hammond, 1998). Por esta vía, el desarrollo sustentable puede ser inalcanzable.

d) ¿Puede lucharse contra la pobreza sin crecimiento económico?

Al tratar sobre la dimensión social del desarrollo sustentable, se ha expuesto que la iniquidad, y por ende los altos niveles de pobreza existentes, especialmente en el Tercer Mundo, constituye uno de los obstáculos más importantes a un desarrollo con tal calificativo. La pobreza es a la vez causa y consecuencia del deterioro ambiental; por lo tanto, la erradicación de la pobreza tiene efectos positivos sobre la conservación de los recursos naturales.

Haciendo caso omiso del hecho de que la pobreza no solamente constituye un problema de ingreso, sino también de exclusión social y falta de libertad, puede decirse que la lucha contra la pobreza, sobre todo en los países en desarrollo, hace indispensable un crecimiento económico vigoroso por un buen tiempo, hasta que se superen las brechas prevalecientes en la actualidad.

Esta aseveración podría ser retada en un plano puramente teórico. Cabría pensar en la posibilidad de elevar el ingreso de los pobres dentro de una economía estancada si, por ejemplo, se redistribuyese equitativamente la riqueza poseída por el 20% de la población del mundo que tiene mayores ingresos.

Esto podría ser una atractiva consigna para una nueva revolución marxista-leninista. Ya experimentamos, sin embargo, cuál fue el resultado de tratar de emplear enfoques similares para progresar económica y socialmente. Por lo tanto, esta posibilidad está descartada, aunque no por ello pierde sentido el pensar en la conveniencia de una mejor distribución de la riqueza.

El crecimiento económico que se propicia como forma para disminuir la pobreza en los países en desarrollo, ¿está en contradicción con lo dicho anteriormente en el sentido de que una expansión indefinida de la economía nos aleja del desarrollo sustentable? La respuesta es sí. Mas, puede considerarse esto como una solución transitoria dentro de un horizonte prolongado de tiempo, hasta tanto se corrijan los grandes desequilibrios existentes, o se hayan implantado estilos de desarrollo que privilegien menos el consumo material de la población y, por ende, se hayan morigerado los impactos del crecimiento económico a través de nuevas tecnologías.

e) ¿La globalización es favorable o desfavorable al desarrollo sustentable?

Responder a esta pregunta es sumamente complejo y seguramente requiere de una extensión mucho mayor que la disponible, dada la multiplicidad de aspectos que comprende. La globalización constituye un proceso abarcante con claras connotaciones económicas, pero también sociales, culturales, políticas, tecnológicas y ambientales, algunas estrechamente interrelacionadas. Emitir un juicio de totalidad sobre el efecto de la globalización en el desarrollo sustentable del planeta, amerita necesariamente analizar las implicaciones del proceso desde esas diversas perspectivas. Muy someramente podemos decir al respecto lo siguiente.

La globalización económica, concebida exclusivamente como una expansión del comercio internacional y de intensificación de flujos financieros para generar crecimiento económico, puede chocar con el desarrollo sustentable de varias maneras.

Si el crecimiento económico, en lugar de crear prosperidad para todos, lo que causa es una profundización de la brecha entre los países ricos y los pobres y al interior de ellos aumenta la miseria, que es lo que ha venido ocurriendo en forma más o menos generalizada, entonces la globalización se hará política y socialmente insustentable. Esta última situación constituye una manifestación de los déficit de democracia que existen en las relaciones internacionales y de la ausencia de redes protectoras del capital humano en los países.

Si el objetivo de la globalización es un crecimiento del capital construido por el hombre indefinidamente, sin respeto de las leyes ecológicas, esto también es contrario a un desarrollo sustentable.

Además, la globalización vista desde la perspectiva de la instauración de patrones de consumo material para toda la población del planeta, similares a los alcanzados por los países industrializados, puede demostrarse que no es viable en términos ecológicos. Esto es especialmente cierto, por ejemplo, en el campo del consumo de energía, al menos dentro del sistema de suministro prevaleciente que depende en alta proporción de la quema de combustibles fósiles.

Si aceptamos que la globalización sea un proceso que conduce inexorablemente hacia la homogeneización de los valores culturales, con pérdida de la identidad de los países, sus lenguas, acervo artístico y sus tradiciones y costumbres, entre otros tesoros acumulados a lo largo de su evolución histórica, es indudable que el mundo se habrá empobrecido de una manera inaceptable.

Hemos comentado aspectos de la globalización que son negativos si no pueden ser subsanados. Pero existen otras derivaciones del proceso que ofrecen mejores perspectivas.

Si la globalización contribuye a mejorar la comunicación entre los ciudadanos del mundo y la revolución de la información se convierte en un vehículo para movilizar la sociedad civil de los países frente a las tendencias que lucen adversas a su bienestar, se habrá activado una de las fuerzas políticas más poderosas en pro de la democracia y del desarrollo sustentable. “Si los pueblos en desarrollo fueran tan ignorantes como los esclavos del Faraón respecto a cómo vive la “otra mitad”, quizás

trabajarían sin protestar. Pero el transistor, los satélites y la televisión mundial han puesto fin a esa ignorancia. ¿Podemos razonablemente suponer que aceptarán un mundo “la mitad esclavo y la mitad libre”, la mitad entregada al placer y al consumo y la otra mitad privada de un mínimo de medios de vida decente? ¿Podemos esperar que las protestas de los desposeídos no estallen en conflictos locales y creciente inquietud?” (Ward y Dubos, 1972). De paso, seguramente la libertad a escala mundial saldrá también fortalecida.

En este último sentido, podemos ver la globalización también como un proceso para difundir los valores de la democracia. La dimensión política del proceso luce francamente atractiva si por esta vía llegásemos a que la democracia y la libertad se extendiesen por todo el planeta, cesara el despotismo y se impusiesen las reglas del derecho como instrumento para resolver todos los conflictos domésticos e internacionales. Si esto se diese, no cabe duda que la población del mundo todavía afectada en gran medida por la arbitrariedad y la violencia, en desmedro de los derechos más elementales, alcanzaría un mejoramiento cualitativo muy importante.

La globalización, por su forma actual, constituye un proceso en gran medida determinado por el progreso tecnológico, especialmente en el campo de las telecomunicaciones y transporte. La globalización, por esta vía, puede ser un vehículo para promover el desarrollo científico tecnológico, contribuyendo a la diseminación de la innovación, esto es a la “democratización de la tecnología”, alrededor del mundo a través de un régimen de transferencia menos iniquitativo y oneroso. ¿Cuánto progreso alcanzaríamos en el camino de la sustentabilidad si la globalización permitiese transferir a todos los países los productos de la innovación tecnológica? Sobre esto volveremos más adelante.

Dentro de esta relación, finalmente cabe referirnos a los aspectos ambientales. Desde la perspectiva ecológica, la globalización, a través del comercio internacional, está contribuyendo a promover sistemas estandarizados de gestión ambiental dentro de las unidades productivas, por el estilo de las Normas ISO 14000, que pueden tener repercusiones positivas y que inclusive inducen a la aprobación y cumplimiento de regulaciones ambientales nacionales.

Entre otras consecuencias, la globalización está promoviendo el resurgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil de escala internacional que, al movilizarse activamente en defensa de los intereses ecológicos, aportan una poderosa fuerza política a favor del desarrollo sustentable. Está prosperando así una suerte de sociedad civil internacional, que aboga por sus intereses con mejores elementos de juicio y capacidad de influencia.

Finalmente, cabe señalar que dada la naturaleza de algunos problemas ambientales de alcance planetario, tales como el agotamiento de la capa de ozono, la destrucción de la biodiversidad y la contaminación de los océanos, se hace imprescindible que los Estados suscriban nuevos instrumentos de derecho ambiental internacional (convenciones, protocolos, acuerdos). A tales efectos, la globalización ambiental, en la medida que contribuye a crear conciencia entre las estructuras de poder mundial, puede generar un entorno internacional más propicio que el actual para aprobar las reformas legales necesarias.

En resumen, no debemos ver la globalización unidimensionalmente. Al analizar sus varios aspectos o ejes, vemos que algunos de ellos pueden ser francamente negativos al desarrollo sustentable; pero otros pueden ser muy favorables. El acierto del liderazgo mundial se pondrá a prueba por la forma en que se logren manejar armónicamente los diferentes aspectos de la globalización. Si los resultados de este proceso son mayores niveles de pobreza, de deterioro ecológico y de pérdida de valores culturales, no cabe duda que se estará disminuyendo su propia viabilidad y tendremos serios conflictos mundiales. Como ha dicho Thomas Friedman (2000), por esa vía, el peor enemigo de la globalización puede ser la propia globalización. Si por el contrario, la globalización contribuye a una profundización de la democracia en el mundo, a reducir la iniquidad y a crear mayor prosperidad y bienestar, se estarán echando las bases para corregir sus posibles perversiones y podremos todos salir beneficiados.

f) ¿Puede llevarse a cabo la reconversión tecnológica que demanda un desarrollo sustentable?

En otras partes nos hemos referido ampliamente al rol de la tecnología dentro de una transformación productiva alineada con el desarrollo sustentable (Gabaldón, 1996). Como se ha expuesto, las tecnologías empleadas por las diversas actividades productivas: la agricultura, minería, industria y la generación y uso de la energía, entre otras, son en gran medida causantes del deterioro ambiental planetario. No obstante, cabe señalar al mismo tiempo, que en la innovación tecnológica está puesta una dosis importante de esperanza, en cuanto a que ella puede aportar un camino para reducir los impactos en el entorno de las actividades humanas.

Ahora bien, vale la pena plantearse una pregunta muy importante en ese contexto. ¿Puede darse la reconversión tecnológica aludida en circunstancias en que gran parte de la investigación está en manos de las corporaciones transnacionales, cuyo objetivo principal es maximizar el lucro a través del aumento de la producción y el consumo y no el desarrollo sustentable? En la actualidad, la generación de nuevas tecnologías depende mayormente de dichas corporaciones y en menor proporción de universidades y otros institutos de investigación públicos o privados. Por otra parte, un elevado porcentaje de esta actividad se realiza en los países industrializados, por lo que el Tercer Mundo tiene muy poco que aportar.

Al analizar esta cuestión es procedente plantearnos ¿cuáles podrían ser las palancas que pueden activar la reconversión tecnológica sustentable y qué probabilidad existe de que ello ocurra?

La generación de tecnologías sustentables seguirá condicionada por factores propios del mercado más que por motivos éticos, científicos o culturales. Sin embargo, el mercado es motivado a través de la aplicación de instrumentos económicos adecuados, como los que se mencionaron anteriormente. Además, si los gobiernos establecen regulaciones ambientales que favorezcan la innovación tecnológica en la dirección deseada, se inducirá más lenta o más rápidamente la reconversión señalada, dependiendo de la efectividad de los instrumentos y regulaciones. En efecto, esto es lo que ha venido ocurriendo en cuanto a la diseminación de ciertas tecnologías ambientalmente idóneas.

Cabe no obstante plantearse otro interrogante: ¿cuáles son las fuerzas capaces de movilizar a los gobiernos para que establezcan los instrumentos económicos y las regulaciones ambientales apropiadas? Responder dicho interrogante nos conduce nueva e inevitablemente a la esfera de la política. En efecto, esas fuerzas no son otras que las de una sociedad civil educada, bien informada y habilitada para participar en la defensa de sus intereses. En las democracias liberales esas son las palancas que en último término tuercen los cursos de acción en favor del bienestar colectivo.

Mas, todo no está dicho. Queda por tocar otro asunto, también trascendente en la reconversión tecnológica. Este es ¿de qué manera podrá el nuevo acervo tecnológico ambientalmente apropiado, ponerse en manos de los países en desarrollo?, pues dejarlos al margen significaría seguir agravando los problemas ambientales locales, regionales y globales. La solución de este asunto está entabado por múltiples obstáculos, que van desde la poca capacidad para generar endógenamente ciencia y tecnología en la mayor parte de estos países, lo cual les merma el campo de acción para hacer una adopción/adaptación apropiada de las nuevas tecnologías sustentables, hasta los problemas económicos muy serios derivados del alto costo de adquisición de las patentes producidas en los países industrializados. Está abierto por estos motivos un importante debate internacional que se potenció con los acuerdos de Río de Janeiro en 1992, pero que hasta la fecha no ha sido resuelto favorablemente. La transferencia de tecnologías sustentables a los países del Tercer Mundo conforma uno de los puntos importantes de la agenda Norte-Sur, que todavía está pendiente, en espera de la existencia de un contexto internacional que, por más democrático, sea más auspicioso que el presente.

g) ¿En qué medida el contexto internacional puede ser un factor coadyuvante al desarrollo sustentable?

Como se desprende de varios de los comentarios anteriores, el contexto internacional jugará un papel muy importante para que en definitiva pueda adoptarse un curso de desarrollo sustentable. Dos preguntas procede formular en este contexto. La primera de ellas es ¿cómo contribuye en tal sentido el contexto internacional? La segunda, ¿cómo puede inducirse un contexto internacional más auspicioso a dicho propósito?

Sobre la primera de estas preguntas vale apuntar que si se parte de una concepción ecosistémica del planeta, a través de la cual todas las alteraciones del entorno están relacionadas, se concluye que la corrección de las tendencias de degradación ambiental más acentuadas requiere necesariamente de políticas, estrategias y acciones a escala global, producto de acuerdos internacionales. En efecto, eso es lo que ha venido ocurriendo, especialmente dentro del ámbito de la Organización de Naciones Unidas. Ante los llamados problemas ambientales globales, se han discutido y aprobado convenciones internacionales que una vez ratificadas por los Estados signatarios, se convierten en instrumentos del derecho internacional de obligatorio cumplimiento. Algunas de esas convenciones, como la denominada MARPOL (1972), sobre contaminación del medio marino por embarcaciones, o la de Viena (1985), para la protección de la capa de ozono, no obstante ser relativamente recientes, están arrojando resultados positivos cuantificables. Existen otras convenciones más recientes, como el Convenio sobre Diversidad Biológica o la Convención Marco sobre Cambio Climático, que no han entrado todavía en una fase de franca implementación, por las dificultades para llegar a acuerdos sobre aspectos reglamentarios concretos, como ha sido el caso de la aprobación del Protocolo de Kyoto.

Conjuntamente con estos instrumentos pertenecientes al llamado derecho internacional duro, existen otros acuerdos que, aunque no son vinculantes para los países (derecho internacional blando), tienen inquestionable efecto político a nivel de las relaciones internacionales y al interior de los Estados.

Todavía está pendiente una larga agenda de puntos relevantes al desarrollo sustentable que no han sido objeto de acuerdo hasta transformarse finalmente en instrumentos de derecho internacional. Algunos de esos puntos son los relativos a la transferencia de tecnología ya mencionada; la asistencia técnica y financiera a los países del Sur, y muchos otros de naturaleza económica, comercial y científica, que son necesarios como factores coadyuvantes al desarrollo sustentable a escala global.

Ahora bien, ¿podemos decir entonces que el contexto internacional existente sea el más propicio al objetivo que conmueve nuestra preocupación? Al respecto, lamentablemente un foro tan apropiado para estas deliberaciones como las Naciones Unidas, tiene que ocupar la mayor parte de su tiempo en buscarle solución a conflictos que amenazan la paz mundial, como son aquellos generados por el nacionalismo exacerbado, el armamentismo, y por fenómenos relativamente nuevos en la historia, como son el narcotráfico y el terrorismo internacional.

Los temas propios del desarrollo, tales como el comercio internacional, la pobreza y los derechos humanos, entre otros, son todos aspectos concurrentes a un desarrollo sustentable, pero que con frecuencia no son abordados en los foros internacionales desde esa óptica, por el gran desconocimiento que existe sobre la materia entre los representantes de los gobiernos de los países, a quienes les corresponde deliberar y llegar a acuerdos.

En relación con la pregunta de cómo puede inducirse un contexto internacional más auspicioso al desarrollo sustentable, se tiene la opinión que un progreso muy importante se alcanzará cuando la mayoría de los Estados que participan en dichos foros internacionales estén regidos por democracias liberales modernas. Sus representantes tendrán que ser más sensibles a dicha problemática, pues serán constantemente emplazados por la opinión pública de sus países para que observen comportamientos más coherentes.

Esta situación ya comienza a observarse en la medida que las conferencias internacionales entre Estados para tratar la agenda del desarrollo, son seguidas de cerca por reuniones paralelas en las cuales participan ONGs locales o de ámbito mundial, y en general movimientos de la sociedad civil y otros grupos y actores interesados. Se ha visto cómo se escrutan las posiciones adoptadas por los representantes gubernamentales, para increparlos, oponerlos o apoyarlos. Esta dinámica política se desarrolla especialmente alrededor de las delegaciones de los países donde existen democracias liberales, como manifestación del debate político que permanentemente ocurre a su interior.

De allí que, una vez más, digamos que es la prevalencia de los modos de hacer política entre las diferentes fuerzas sociales, en las democracias liberales modernas, lo que puede aportar un entorno favorable al verdadero bienestar de la sociedad terrestre.

Así, esperamos haber dado respuestas a los principales interrogantes que nos planteamos al inicio de esta sección. De ellas se desprende que la democracia liberal moderna es el entorno más auspicioso a un desarrollo sustentable, con todas las calificaciones, obstáculos y reservas que se derivan del somero análisis efectuado.

3. La democracia para el desarrollo sustentable

Al principio señalábamos que el funcionamiento de las democracias liberales podría ser calificado de acuerdo a su proximidad o alejamiento a un modelo ideal. Reiteramos ahora que todas las democracias no son iguales, pues dependen de sus orígenes, tradiciones culturales, de las estructuras socio-económicas prevalecientes y hasta de la continuidad histórica que ha permitido que sus sociedades interioricen más profundamente la convivencia democrática. Existen, por lo tanto, democracias que podemos decir son más avanzadas o modernas, otras que están en pleno crecimiento, y otras incipientes, con lacras ostensibles, donde no faltan manifestaciones de personalismo, arbitrariedad, ausencia de transparencia y debilidad institucional, entre otras desviaciones.

Aquí pasaremos revista desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, y con la profundidad que permite el espacio disponible, a los principales cambios que deseáramos ocurriesen en las democracias existentes en la región, para que ellas puedan aportar el contexto político apropiado a su desarrollo sustentable.

Antes, sin embargo, conviene recordar que la región posee un pasado histórico turbulento en cuanto a su adhesión a los principios de la democracia. Salvo raras excepciones, es durante las dos últimas décadas del siglo pasado cuando se ha logrado establecer gobiernos electos democráticamente en todos los países, con excepción de Cuba. Por lo tanto, la mayoría de las democracias existentes son incipientes y anidan en su seno, en mayor o menor medida, las desviaciones propias de esa condición.

Como bien ha expresado el ex Presidente de Bolivia, Antonio Sánchez de Lozada (2001), “La fragilidad de las democracias de la región debe mucho de su inestabilidad a factores de largo aliento que inhiben o dificultan su desarrollo. La pobreza y exclusión social de grandes segmentos de la población, la debilidad institucional, la predisposición a sucesivas crisis de legitimidad y los condicionantes etnocéntricos externos, conforman un cerco de vulnerabilidades que arremeten contra la sostenibilidad del desarrollo económico y democrático. Todo ello se refleja en la debilidad de la cultura democrática de cada país”.

Dentro de estas realidades, las reformas que se consideran prioritarias para elevar el nivel de nuestras democracias, teniendo como fin el desarrollo sustentable, son cuatro, que comentaremos a continuación.

a) Fortalecimiento de las instituciones democráticas

La democracia adquiere vida y tiene sentido para los ciudadanos en la medida que existan las instituciones o los derechos que le son intrínsecos, y que más allá de lo formal, opere permanentemente o esté al alcance de la gente. Esto es, puede existir una distancia considerable entre el texto

constitucional y las leyes que lo desarrollan, y el funcionamiento real de la democracia. Su calidad tiende a medirse en función a dicha distancia. La tarea de los líderes democráticos es, entonces, acortarla a través del fortalecimiento de las instituciones, la vigencia de los derechos, y la promoción de una cultura de convivencia en libertad y apego a las reglas del derecho.

¿Cuáles son las instituciones democráticas y los derechos que deben ser fortalecidos prioritariamente? A partir del texto anterior, puede ya inferirse cuáles de ellos son más importantes. Robert Dahl (1998) ha propuesto seis instituciones o derechos que a su juicio son indispensables para el funcionamiento de una democracia, y que vienen especialmente al caso para la América Latina y el Caribe en su prosecución de un desarrollo sustentable. Estas son las siguientes:

- Cargos públicos electos a los niveles establecidos por las leyes

El control político-administrativo de la administración del Estado debe ser ejercido por funcionarios públicos electos por los ciudadanos, que actúan en su representación.

La democracia liberal es fundamentalmente representativa y por lo tanto están de más aquellas calificaciones con las cuales se desean enfatizar otras de sus características que también le son intrínsecas, como es el caso de la participación de la sociedad civil.

“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 socio-económicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electo actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o de un partido político” (Mayntz, 2001).

- Elecciones libres, imparciales y frecuentes

Las elecciones para los cargos públicos de representación, comenzando por el Presidente, deben ser libres, imparciales y con la frecuencia que pautan las leyes.

Pero la oportunidad para ejercer la democracia no puede limitarse a la elección del Presidente y de los cargos de representación, situación que ocurre en muchos de nuestros países. Es necesario hacer de la elección democrática una práctica rutinaria a la cual se recurre por diferentes motivos, y que conviene sean dilucidados con la participación de los interesados. Debe propiciarse, por lo tanto, la elección de las directivas de muchas instituciones de participación, que como los gremios, sindicatos y las ONGs en general, han de funcionar democráticamente. Esto es especialmente válido en cuanto a los partidos políticos. Los partidos son por excelencia las instituciones de participación política. En una sociedad democrática, lo más natural es que los directivos de los partidos se elijan de acuerdo a las mismas reglas que ellos promueven para la integración de los poderes públicos. Por esto es que la profundización de la democracia debe tener entre sus prioridades, la propia democratización de los partidos políticos, los cuales a veces devienen en oligarquías despóticas que, en la búsqueda exclusivamente del poder, se van apartando de los intereses que dicen representar. Como ha dicho Roberto Savio (2001), para muchos jóvenes, en la actualidad, los partidos son engranajes de poder y no instrumentos de participación y expresión, y por eso tienden a incorporarse a las organizaciones de la sociedad civil separándose de la vida política.

Concomitantemente, es necesario el perfeccionamiento de los sistemas electorales para que sean cada vez más transparentes y acerquen más los electores a los elegidos, contribuyendo así a la clarificación de los mandatos.

- Libertad de expresión

Los ciudadanos deben tener libertad para expresarse, sin peligro o amenazas, sobre todos los asuntos de interés para la sociedad.

La libertad de expresión es un “derecho de oro” en la democracia moderna. Los medios de comunicación social son el medio por excelencia para crear opinión y activar la sociedad civil, o para compensar sus debilidades cuando ella está escasamente organizada.

- Acceso a fuentes alternativas de información

Debe estar asegurada la existencia y acceso a fuentes alternativas e independientes de información, fuera del control del gobierno o de grupos políticos específicos.

Las democracias modernas se distinguen por la variedad de organizaciones a las cuales los ciudadanos pueden acudir en busca de información objetiva, y sobre la cual fundamentar sus alegatos o formarse juicios verdaderamente autónomos.

- Libertad de asociación

Los ciudadanos tienen libertad de asociarse en instituciones independientes, incluyendo los partidos políticos y otras asociaciones o movimientos sociales, que aboguen por sus derechos.

Un deber de la democracia moderna, más allá de permitir la libre asociación de los ciudadanos en instituciones independientes, es promover su creación, dándoles la protección legal necesaria y acogéndolas como actores fundamentales para la gobernabilidad.

- Ciudadanía inclusiva

Todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, especialmente los relacionados con las instituciones antes mencionadas, y por lo tanto, ningún individuo puede ser privado de ellos, a no ser por la sentencia firme de un tribunal de justicia.

La exclusión social suele constituir una de las anomalías más protuberantes de las democracias incipientes y un factor muy importante en el agravamiento de la pobreza.

En América Latina y el Caribe, el perfeccionamiento y profundización de la democracia dependerá de cuán acertados estemos en hacer una realidad las instituciones y el disfrute de los derechos mencionados. Como veremos luego, las mismas son indispensables para que pueda emerger una dialéctica proclive al desarrollo sustentable.

Obviamente que, más allá de estas instituciones que son prioritarias para la democracia, también es muy importante el fortalecimiento de otras, necesarias para el buen funcionamiento del Estado y especialmente para el cumplimiento de sus objetivos socio-económicos.

Me refiero a un poder ejecutivo capaz de impartir una administración efectiva, eficaz, previsible, honesta, responsable y responsiva a las solicitudes de la colectividad. A una rama legislativa que, como expresión factual de la democracia representativa, dé una respuesta oportuna y apropiada a la preparación del instrumental jurídico requerido por el Estado y la sociedad; y de la cual se aspira, también, la tutela y control de la Administración Pública en su papel de formulación de políticas públicas y la vigilancia de su instrumentación. Y en lo que respecta al poder judicial, se precisa una judicatura competente y honesta, capaz de impartir justicia con rectitud y de forma sabia y oportuna.

Lograr este *desideratum*, expuesto en forma tan sencilla como esquemática, sabemos que históricamente ha resultado una empresa hartamente compleja. La construcción de los Estados está condicionada por múltiples precariedades humanas, fuerzas sociales con diferentes aspiraciones, realidades culturales y por las propias reglas de juego que se van estableciendo para el funcionamiento de sus instituciones. Por eso, el desarrollo de la democracia moderna requiere inevitablemente de continuidad en el tiempo, de la mayor libertad compatible con la gobernabilidad, de un liderazgo político genuinamente comprometido con sus fines y de cada vez mayor práctica de la democracia. Exponer que un sistema democrático de calidad requiere de más democracia, puede sonar a tautología. Pero es exactamente ése, según muestra la experiencia, uno de los caminos más efectivos que se ha encontrado para perfeccionar las instituciones del Estado democrático. A través de sucesivos procesos

electorales, de marchas y contramarchas, y constantes reformas que es deseable surjan de amplios consensos sociales, es posible avanzar en el fortalecimiento de las instituciones del Estado. El ejercicio de la democracia consiste precisamente en el mejoramiento continuo de las instituciones, empresa no exenta de múltiples tropiezos e incomprensiones, como da fe la historia.

b) La descentralización

Comúnmente suele identificarse la descentralización como una acción conveniente para hacer más efectiva y eficaz la administración de las organizaciones. Cuando se habla del Estado, sin embargo, ésta es una acepción restringida de la descentralización. En este último caso, la descentralización debe visualizarse como un proceso eminentemente político, para elevar la calidad de la democracia a través de una redistribución del poder y del acercamiento de éste a los ciudadanos. Pero más importante aun, para que se amplíen las posibilidades de participación a los ciudadanos en los asuntos que conciernen más directamente a la defensa de sus derechos y a su propio bienestar.

Por tales razones es que dicho proceso es mucho más que la mera descentralización o desconcentración administrativa en el ámbito territorial. Es sobre todo un proceso de descentralización de la vida política y económico-financiera, y por ende, de los mecanismos de integración de las estructuras de poder a los diversos niveles jerárquicos y geográficos. Una condición para la gobernabilidad de la democracia moderna es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de una manera fragmentada e ineficiente (Mayntz, 2001).

Visto así el proceso en sus dimensiones política, administrativa y económico-financiera, la descentralización se convierte en una empresa integral. Empresa indispensable cuando se trata de democracias que están dando sus primeros pasos, como son la mayoría de las democracias de América Latina y el Caribe.

En muchos de estos países, las democracias son todavía fuertemente centralistas, pues se establecieron desde arriba y sus mecanismos de integración y ejercicio del poder no han permeado hasta las raíces de la sociedad. Por eso también son tan frágiles.

En el marco del desarrollo sustentable, la descentralización ha sido vista, además, como necesaria para poder realizar una gestión idónea de los recursos naturales; y como una palanca para inducir la localización del poblamiento y sus actividades económicas y sociales de acuerdo con un proceso de ordenamiento territorial que tome en consideración la vocación y limitaciones ecológicas. Por eso es que en este mismo contexto se ha dicho que el desarrollo sustentable requiere “pensar globalmente y actuar localmente”.

c) El crecimiento de la sociedad civil

En una visita que realicé en 1987 al Instituto Sueco en Estocolmo, tuve una entrevista con un distinguido panel de expertos en Ciencias Políticas para indagar sobre el funcionamiento de las instituciones de ese país. A una cierta altura de la reunión les formulé la pregunta ¿a qué causa le atribuían ellos la alta calidad del funcionamiento de la democracia sueca? El Profesor Kerstin Pehrsson presente, casi de inmediato me respondió: “al elevado número de organizaciones de participación al alcance de la sociedad civil”. Esto se me quedó grabado y ha dado pie a muchas de mis reflexiones.

Sin que ésta haya sido la única causa del progreso de la democracia en dicho país, no me cabe la menor duda que el desarrollo de una sociedad civil poderosa ha sido un factor determinante. “La sociedad civil es el músculo de la democracia” (Shutkin, 2000). Una sociedad civil que participe a través de múltiples organizaciones en las respectivas áreas de su interés, en las decisiones que van afectando su vida cotidiana. Pero el rol de estas organizaciones no es únicamente orientar las políticas públicas; más importante aun puede ser su papel como forjadora de valores colectivos y de cambios en el comportamiento de individuos o grupos de la sociedad civil, abriendo nuevos espacios de participación y elevando la conciencia ciudadana (Weis y Krajnc, 2001). Así se van construyendo los

consensos sociales que terminan por imponerse en las instancias en que se toman las decisiones, y finalmente en el parlamento y en el ejecutivo.

Pero el fortalecimiento de la sociedad civil no suele darse dentro de regímenes arbitrarios o dictatoriales, donde se coarta la libertad. El entorno favorable son las democracias que promuevan la participación, facilitando la creación y desenvolvimiento de diversos movimientos sociales y ONGs.

La participación de la sociedad civil en las decisiones concernientes, debe promoverse de diferentes maneras: estableciendo los marcos legales necesarios para empoderar las organizaciones no gubernamentales y demás movimientos sociales, y para que se pueda sancionar a los que obstaculicen los procesos participativos; instruyendo a la administración pública sobre el cumplimiento de la citada legislación, pero además indicando sobre los procesos en los cuales se hace indispensable la participación ciudadana; reformando las instituciones públicas necesarias para dar cabida a la participación; haciéndole un seguimiento a la actuación de las instancias de participación y publicando los resultados, y finalmente, entrenando a la comunidad a los diferentes niveles sobre cómo participar y valorar un sistema participativo (Sharp, 1995).

Ahora bien, el papel determinante que la sociedad civil puede jugar en la promoción del desarrollo sustentable dependerá en gran parte de su movilización a favor de esa causa, lo cual inexorablemente requiere de una buena educación ecológica, que le facilite a la población la identificación de los vínculos existentes entre su bienestar y la conservación del ambiente. Puede decirse que en una democracia moderna la calidad de vida de los individuos es, de hecho, una función de la cantidad y calidad de la participación pública en todas las facetas de la vida social, incluyendo la política (Shutkin, 2000). Por esa vía es que este tema puede entrar en una posición prioritaria de la agenda sociopolítica de nuestras poblaciones. Así se habrá activado la palanca más poderosa en favor de un desarrollo sustentable.

Los puntos anteriores deben formar parte de la agenda para elevar la calidad de nuestras democracias, donde lamentablemente la sociedad civil suele ser débil.

d) Mejor educación

De todo lo dicho anteriormente, también se infiere la trascendencia de elevar la educación del cuerpo social, especialmente de las mujeres, como una de las prioridades de la democracia en América Latina y el Caribe. Se ha constatado ampliamente que la democracia funciona mejor cuando la población está más educada.

La educación, más allá de significar un camino para la elevación del ingreso y la superación de la iniquidad social, cumple un objetivo instrumental para el mejoramiento de la democracia, al abrirle la posibilidad a los ciudadanos de seleccionar opciones políticas más racionales. Por lo tanto, la suerte de la democracia en la región estará mayormente sujeta a que pueda adelantarse una transformación profunda de la educación, que subsane las carencias que profusamente han sido diagnosticadas y que privilegie especialmente la siembra de dos tipos de valores. Los valores democráticos para formar verdaderos ciudadanos, conscientes de sus derechos y deberes. Y en segundo lugar, ciudadanos con una comprensión cabal sobre el significado del desarrollo sustentable y los principios de ética social y ecológica, requeridos para alcanzar dicho objetivo.

Este *desideratum* puede hacerse viable en la actualidad aumentando el gasto social y aprovechando a plenitud las potencialidades que ofrece la revolución de la información y de las telecomunicaciones, y los recursos de la sociedad civil organizada.

4. Acotación final

Concebimos el desarrollo sustentable como un profundo proceso de cambio orientado a elevar el bienestar de la población, dentro de un contexto de equidad social, progreso científico-tecnológico y una nueva ética en las relaciones del hombre con la naturaleza, que asegure la viabilidad ecológica del

planeta para las futuras generaciones. Esta concepción del desarrollo es necesario que adquiera un alto valor como consigna política para la sociedad, de forma que pueda convertirse realmente en un nuevo paradigma. El que esto se logre dependerá, en gran medida, de que podamos disfrutar de un entorno de libertad que propicie un debate permanente e informado sobre las opciones existenciales de la especie humana. Esto es equivalente a decir que se requiere vivir en una democracia en constante perfeccionamiento.

Desde esta perspectiva del acontecer humano, vemos como actores fundamentales a una clase dirigente, dentro de la cual destaca el liderazgo político, y a una sociedad civil participando activamente en la conformación de mejores alternativas de vida.

A los políticos les corresponde una seria responsabilidad en la concreción de un desarrollo sustentable. Pero para que no fallen en tal empeño, es necesario que más allá del cortoplacismo que suele cautivarlos, se habitúen a pensar en el mediano y largo plazo, porque la solución a los problemas de la sustentabilidad así lo demanda. Resulta obvio que tenemos necesidad de líderes políticos más ilustrados y movidos por altos principios éticos.

A la sociedad civil no hay que verla exclusivamente como factor de presión política para que el Estado cumpla sus fines. Un papel igualmente importante debe jugar la sociedad civil por su capacidad para promover y divulgar valores, para informar de manera independiente y para forjar conciencia social, a través de sus múltiples organizaciones. Esto es lo que a la postre puede desencadenar cambios trascendentes y la emergencia de la nueva cultura ambiental requerida para un desarrollo sustentable.

Referencias

- BROWN, Lester (1998) *The Future of Growth*. En: Lester BROWN, Christopher FLAVIN and Hilary FRENCH (comps.) State of the World. New York: W. W. Norton & Company.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2001) Visiones para un futuro sostenible. Caracas: Norma Color.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000) Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile.
- DAHL, Robert (1998) La democracia. Una guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus.
- DALY, Herman (1991) From empty-world to full-world economics. En: Robert GOODLAND, Herman DALY, Salah EL SERAFY y Bernd VON DROSTE (comps.) Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland. París: UNESCO.
- _____ (1996) Sustainable Growth: an Impossibility Theorem. En: Herman DALY and Kenneth N. TOWNSEND (comps.) Valuing the Earth. London: The MIT Press.
- FRIEDMAN, Thomas (2000) The Lexus and the Olive Tree. New York: Farrar Straus Giroux.
- GABALDON, Arnoldo José (1996) Dialéctica del desarrollo sustentable. Caracas: Fundación Polar.
- GOODLAND, Robert (1991) The Case that the World Has Reached Limits. En: Robert GOODLAND, Herman DALY, Salah EL SERAFY y Bernd VON DROSTE (comps.) Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland. París: UNESCO.
- HAMMOND, Allen (1998) Which World? Washington: Island Press; Shearwater Books.
- LAFFERTY, William M. (1998) The Politics of Sustainable Development: Global Norms for National Implementation. En: John S. DRYZEK and David SCHLOSBERG (comps.) Debating the Earth. Oxford: Oxford University Press.
- MAC NEILL, Jim; Pieter WINSEMIUS y Taizo YAKUSHIJI (1991) Beyond Interdependence. Oxford: Oxford University Press.
- MAYNTZ, Renate (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: Revista del CLAD del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 21.
- N.U. (Naciones Unidas) (1992) Declaración de Río. Río de Janeiro.

- ROODMAN, David Malin (1999) Building a Sustainable Development. En: Lester R. BROWN, Christopher FLAVIN and Hilary FRENCH (comps.) State of the World. New York: W. W. Norton & Company.
- SÁNCHEZ DE LOZADA, Antonio (2001) Hacia una cultura política que sustente las democracias. En: CAF (Corporación Andina de Fomento) Visiones para un futuro sostenible. Caracas: Norma Color.
- SAVIO, Roberto (2001) Identikit del Pueblo de Seattle. En: El Nacional. Caracas, 22 de octubre.
- SEN, Amartya (1999) Development as Freedom. New York: Anchor Books.
- SHARP, Robin (1995) Organizing for Change: People Power and the Role of Institutions. En: John KIRBY, Phil O'KEEFE and Lloyd TIMBERLAKE (comps.) Sustainable Development. London: Earthscan.
- SHUTKIN, William A. (2000) The Land that Could Be. Cambridge: The MIT Press.
- STIGLITZ, Joseph (1998) Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 12.
- WARD, Bárbara y René DUBOS (1972) Una sola Tierra. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEIS, Tony y Anita KRAJNC (2001) Sustainable Development in Canada and the USA: Implications, Actors, and Responses. En: TOLBA, Mostafa (comp.) Our Fragile World. Vol. II. Oxford: Eolss Publisher.
- World Commission on Environment and Development (1987) Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.
- ZIMMERMAN, Michael; J. BAIRD CALLICOT; George SESSIONS y Karen J. WARREN (comps.) (2001) Environmental Philosophy. London: Prentice Hall.

Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial

Franz Xavier Barrios Suvelza

1. Planteamiento del problema

La sociedad boliviana inició en 1994 un intenso proceso de consolidación territorial que desembocó en un modelo de descentralización pro-municipalista¹. Muchos años después se enfrenta la misma sociedad a la necesidad de repensar cómo mejorar este orden territorial debido a las deficiencias que hoy se advierten, si bien es justo reconocer que la reforma municipalizadora boliviana de 1994 trajo consigo importantes beneficios. *Grosso modo*, la crisis del orden territorial boliviano proviene de dos vertientes. Por un lado, surge del sesgo pro-municipalizador ya mencionado, que se traduce en un arreglo territorial que asfixia el nivel meso. Por otro lado, el mismo nivel municipal introducido a mediados de la década de los noventa, no ha logrado superar sus falencias genéticas de diseño, expresadas, entre otras cosas, en su opción por lo “popular-participativo”, o sea, por la apuesta al control de la gestión local desde entes sindicales y vecinales; o manifiestas en las fórmulas de asignación fiscal-financiera que no atienden ni el esfuerzo fiscal territorial, ni la estructura de las necesidades, ni menos un gasto dirigido a la obtención de estándares de provisión básica. Tampoco encaró el tema de políticas económicas locales, no dio respuesta clara a la cuestión de los territorios étnicos y no arrastró hacia una simplificación de las duplicaciones de autoridades estatales a nivel local. Lo que se concluye, en todo caso, es que el tiempo está maduro para redefinir el sistema de relaciones interterritoriales en Bolivia. El ajuste territorial, entre otras cosas, debe dar una solución sostenible a los dos problemas descritos.

El presente ensayo no busca por cierto entrar a discutir el perfil de Estado que tiene Bolivia en términos territoriales desde 1994, y menos los déficit que aquejan al nivel municipal como tal. Se propone más bien, por un lado, presentar un *método* de cómo encarar rediseños territoriales, y a la vez, aprovechar la presentación del método para redondear la *categoría* del *orden territorial*. En cuanto al método, se ofrece un instrumento de gestión pública neutro que, por sus características, si bien está lejos de ser “el” método, reúne ventajas de rigor y adaptabilidad a las diversas realidades. En el segundo capítulo se presenta dicho método.

En cuanto al tema del orden territorial, se plantea un sistema de variables organizado también por triples entradas conceptuales. Así es como se plantean tres grandes bloques terminológicos, cada uno, a la vez, subdividido en tres variables. Se pretende así reunir los conceptos más significativos y, sobre todo, más abarcadores a fin de obtener una visión completa del orden territorial. En el tercer capítulo se presenta el análisis del orden territorial como categoría. En el cuarto capítulo, en el marco de los conceptos desarrollados bajo la categoría del orden territorial, se sintetizan las cualidades más globales del enfoque “cúbico”, y se concluye con un análisis prospectivo de sus opciones de aplicación.

2. El enfoque cúbico del ordenamiento territorial

2.1. El ámbito del ordenamiento territorial como espacio tridimensional

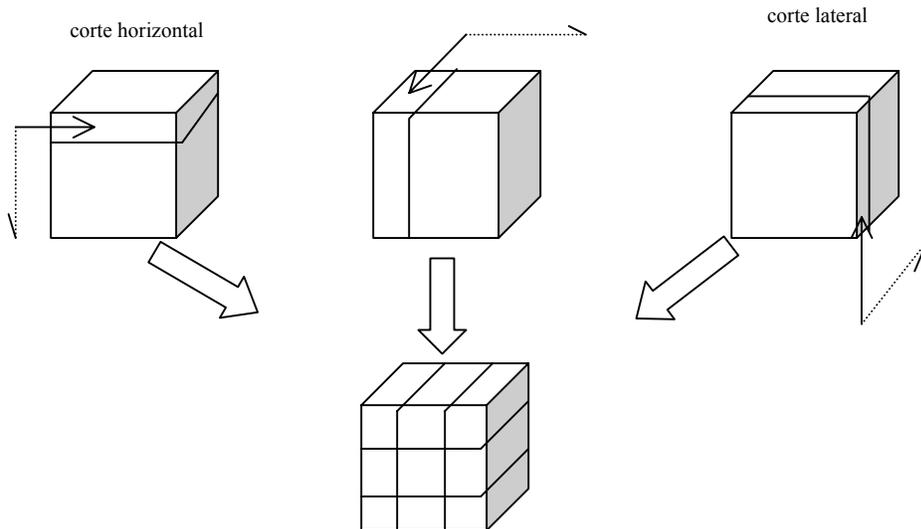
Luego de analizar el cruce de las variables que recurrentemente son convocadas al momento de proceder a ordenar las tareas y obligaciones de instancias territoriales de un Estado, parece inevitable concluir que lo más recomendable en términos metodológicos es “vaciar las variables en un cubo”². Esto debido a que la matriz sobre la cual se operará una parte fundamental de la distribución de dichas tareas y obligaciones implica, sensatamente, tres dimensiones de arranque: la dimensión de niveles *territoriales*; luego la dimensión de las *materias* que se afectarán con la distribución, y finalmente, la dimensión de lo que sobre esas materias y según el territorio, se permitirá *ejercer*. Estas tres dimensiones, si vale el término, implican “cortar” el “cubo” estatal. Así, el “corte horizontal” segmentará el cubo por niveles territoriales, y si bien las laminaciones pudieran llegar a mucho más de

tres, la tendencia estructural de la organización pública territorial apunta a concentrar el análisis en tres cortes horizontales: el nivel superior (nación), el nivel meso (intermedio) y el nivel inferior (municipios). Las usuales subdivisiones territoriales del nivel municipal y las también frecuentes entidades territoriales entre éste último y el nivel meso son importantes elementos de análisis. Sin embargo, las entidades entre el nivel municipal y el meso, suelen ser partes del nivel municipal, mientras que los niveles submunicipales no pueden llegar a ser niveles de gobierno, algo que sí es posible para un nivel intermedio por muy carente que éste sea, en principio, de una calidad de gobierno y responda a una naturaleza desconcentrada de gestión territorial, como también sucede con el nivel submunicipal.

El segundo es un corte vertical “frontal”. Quiere esto decir que las más diversas materias atraviesan, o lo hacen potencialmente, los tres niveles territoriales recién enumerados, de forma “perpendicular”. Es cierto que hay materias que no son afectadas por los tres niveles y a veces lo son sólo por dos de ellos o, incluso, activan un solo nivel. Pero las más de las veces una materia, como “salud”, no es gestionada sin que varios o todos los niveles “digan” o “hagan” algo sobre ella. Sobre todo en estos casos más complejos, como veremos, un trabajo con el enfoque cúbico facilita el ordenamiento territorial, siendo obvio que el método cúbico se deja aplicar, con mayor razón, para los otros casos.

El tercer corte es el “lateral”. Gracias a este corte se define mejor para qué es lo que se supone que cada territorio (corte horizontal) está “facultado” para “hacer” o “decir” sobre los asuntos o materias asignados (corte frontal). Son tres las facultades que deben considerarse. La primera es la de *legislar*. Esta primera precisión aclara la insospechada importancia de distinguir el poder de legislar de aquel de reglamentar. Muchas veces la confusión proviene de que tanto legislar como reglamentar son formas de normar. La segunda facultad es la de *administrar*. Por el momento dejemos así sin mayor detalle el término, pues luego será necesario desagregar más profundamente las principales formas de expresión de la facultad de administrar. Justamente, se verá que uno de los momentos centrales de la administración es el poder de reglamentar. En otros términos, si bien legislar y reglamentar son hechos que se encuentran juntos desde la perspectiva de la categoría “normar”, se hallan separados en el corte lateral del cubo: reglamentar es parte de la facultad de administrar. Finalmente, la tercera facultad es la de *financiar*. Esta facultad es imprescindible para saber, simultáneamente, cómo se respaldará, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo fiscal financiero, la asunción de materias en cada territorio. En la gráfica No. 1 se resume lo hasta aquí expuesto.

Gráfica No. 1
Cortes del cubo competencial



2.2. Los conceptos de “competencias”, “facultades” y “paralelepípedo territorial”

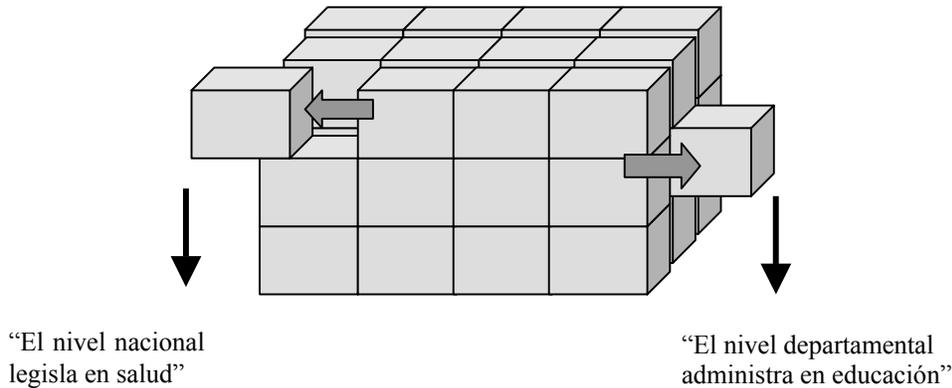
Según lo que se ha expuesto hasta aquí, podemos ya adelantar una precisión de lo que se llamarán potestades materiales y potestades formales. Efectivamente, los “cortes frontales” verticales mencionados expresan potestades materiales o lo que será desde ahora su sinónimo, “competencias”. Cuando hablamos de competencias hablamos por ello de la asignación de *potestades materiales* a los diferentes territorios. Distribuir competencias es, por lo tanto, en primera instancia, sólo registrar qué asuntos, materias o temas son asignados a qué territorios. Es definir un catálogo de materias por territorio o nivel territorial. En principio, no hace mella al concepto “materias” el que en este punto se pueda hablar indistintamente de “sector” (ej. salud), “asunto” (ej. medio ambiente) o “cuestión” (ej. lo indígena) desde la perspectiva de toda esta distribución. Ahora bien, los territorios encaran las competencias siempre de un modo particular. El “cómo” está justamente vinculado al tema de precisar el otro lado de esta medalla, que viene expresado por lo que se ha llamado un corte “lateral”: nos referimos a las *potestades formales*, que llamaremos “facultades”. Así se dirá, por ejemplo, que un territorio tendrá la facultad de legislar sobre la materia “x”. Pero puede ser que este nivel agote aquí su relación con esta materia “x”, y los aspectos consiguientes, por tanto, se asignen a otros niveles. Sea como fuere, en la distribución básica de todo orden territorial existe una cara formal (“facultad”) y otra material (“competencia”) enclavadas siempre en un referente político-espacial (“territorio”). A un territorio se le asigna un asunto y luego se establece el alcance formal sobre tal materia a fin de saber cómo se norma, operacionaliza y financia el proceso.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la opción más plausible de alterar el cubo metodológico de arranque proviene de su natural expansión “hacia los costados”, cosa que se producirá cuando en el corte llamado “frontal” se incrementen las competencias afectadas. En efecto, la definición del “ancho” material, que se alterará con las operaciones de ordenamiento territorial, transforma el cubo básico en un *paralelepípedo*. Este tendrá tantas “columnas frontales” como materias se decida distribuir en el ejercicio ordenador.

Se debe destacar la posibilidad de que una unidad especializada de control del ordenamiento territorial que pudiera existir en la administración pública, pueda, en estas condiciones metodológicas, “aislar” los distintos “pequeños cubos” con los cuales está finalmente constituido el paralelepípedo

competencial, y proceder a una revisión modularizada de los componentes del sistema territorial. La representación de esta última idea se ve en la gráfica No. 2.

Gráfica No. 2
El paralelepípedo competencial
(aislamiento de subcomponentes)

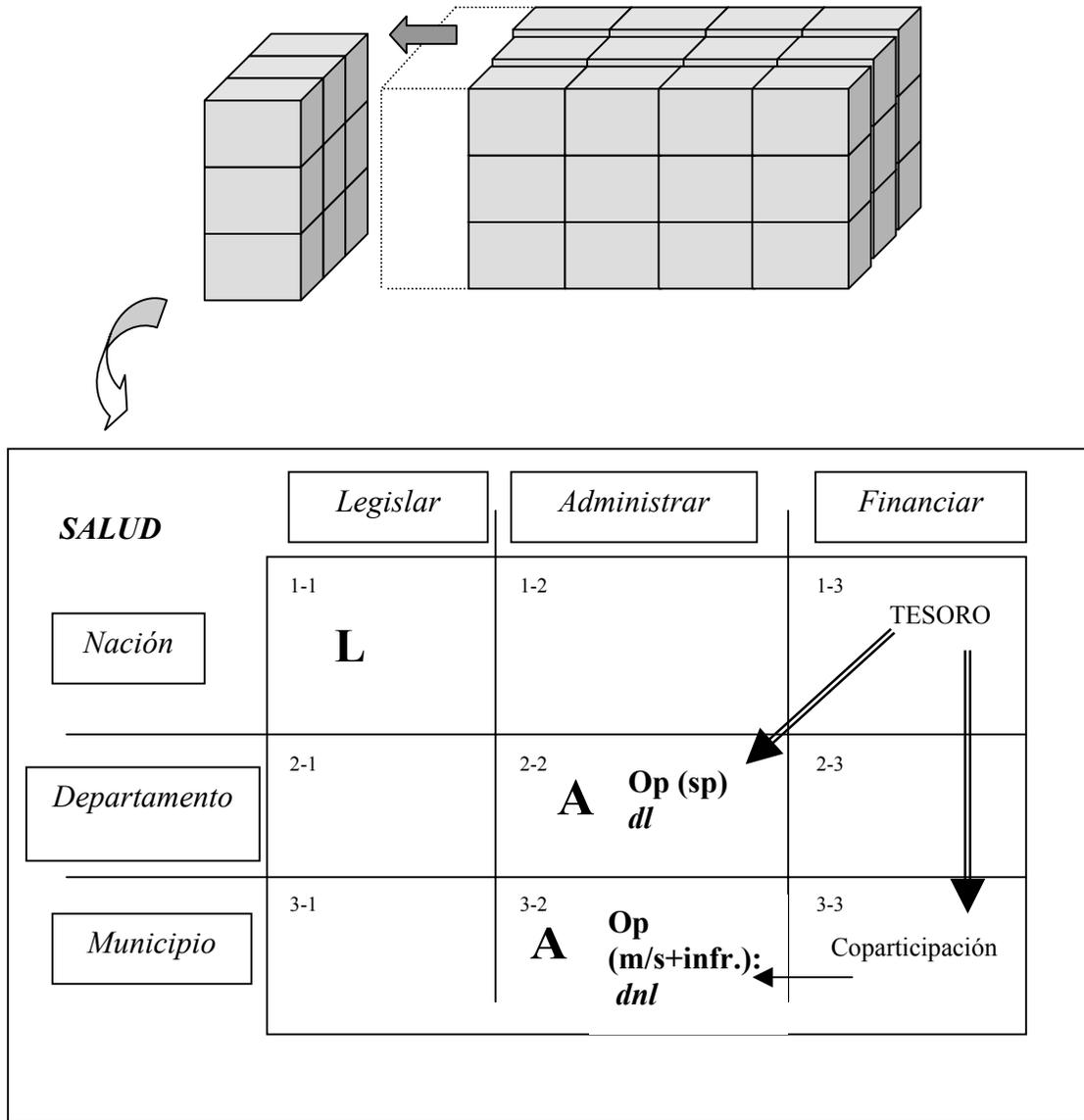


Nótese, en efecto, que, por un lado, el cubo pequeño que se aísla en la parte superior izquierda contiene una articulación propia de relaciones de orden territorial. Si suponemos que el primer corte frontal es para la materia "salud", el pequeño cubo significa, por ejemplo: "el nivel *nacional* tiene la facultad de *legislar* en la materia de *salud*". Territorio, facultad y materia están pues articulados. Hagamos un ensayo con el pequeño cubo aislado en la parte de la derecha. Si suponemos que el último corte frontal implica la materia "educación", ese cubo flotante significa: "El nivel *meso* tienen la facultad de *administrar* en la materia de *educación*". Así, el orden territorial se presenta como un complejo de subsistemas, y un monitoreo serio de la dinámica y el desempeño competencial de un país parece imponer una técnica que posibilite aislar con precisión los componentes.

2.3. El proceso de problematización del orden territorial desde el enfoque cúbico

Pasemos ahora a explicar cómo el método ofrece además una opción interesante para diagnosticar y solucionar un orden territorial determinado. Para ello se deberán "descolgar" del paralelepípedo propuesto tres fichas. La primera es una ficha "neutra" donde se vacía la información del orden territorial como se supone debiera funcionar; o sea, se tratará de inventariar el "deber ser" competencial. Es importante, por tanto, que aquí se ciña uno a la realidad formal y no anticipe aún, por ejemplo, en qué medida la formalidad legal se respeta en la realidad. Una segunda ficha está justamente pensada para aclarar, entre otras cosas, las incongruencias patentes entre realidad formal y funcionamiento real del orden territorial. Pero esta segunda ficha, llamada de "problematización", acogerá además los ejercicios de combinación de variables de parte de los especialistas, buscando en esta fase, vacíos, incongruencias, pero también armonías entre variables. Finalmente, se elaboran fichas "solución" que optimizan la distribución luego de haber diagnosticado y especulado sobre el orden territorial correspondiente. Antes de ver cómo esto se realiza en un caso concreto, pasemos a graficar la extracción de las fichas (gráfica No. 3).

Gráfica No. 3
El paralelepípedo competencial
 (obtención de fichas de análisis territorial)



- “L”: legislar
- “A”: administrar
- “Op”: operar
- “sp”: servicios personales
- “m/s”: materiales y suministros
- “infr.”: infraestructura
- “dnl”: desconcentración no lineal
- “Cop.”: Coparticipación tributaria

2.3.1. El ejemplo de la materia de salud para el caso boliviano

A raíz de las importantes transformaciones de 1994, no sólo se introdujo del todo el nivel municipal, sino que se tomaron ciertas definiciones competenciales en la Ley de Participación Popular

(LPP), nombre con el que se conoce la norma principal de transformación territorial boliviana de finales de la década pasada. Una de esas definiciones fue traspasar la infraestructura en salud y educación al nivel municipal, además de determinar que el mismo debía asumir la dotación de materiales y suministros para ambos sectores³. La partida presupuestaria de servicios personales, al contrario, fue concedida al nivel meso para su administración, según se normó en la Ley 1654, de 1995, llamada de descentralización administrativa⁴. La fuente financiera para el pago de servicios personales se mantuvo, por cierto, en el tesoro general de la nación, como a nivel nacional quedó también la facultad de definición de políticas sectoriales. Sobre la base de este escenario, aplicaremos de manera simplificada el juego de fichas que se desprende del análisis cúbico.

2.3.2. Las fichas neutras: relevamiento a “primera vista” del orden formal

Se tiene en la gráfica No. 3 el caso de una ficha “neutra”, y para entenderla mejor, se la llenó con algunos datos reales y esenciales de lo que sucede simplificada en materia de salud en Bolivia desde 1994, año de promulgación de la ley de descentralización vía municipal, o LPP. Cada ficha, para empezar, se organiza por materia, o lo que es lo mismo, según las definiciones aquí sugeridas, por competencia. Como acabamos de resumir, la legislación en Bolivia sobre el tema de salud está exclusivamente asignada al nivel nacional, lo cual en la ficha está patentizado de tal manera que se consignan sendos vacíos normativos en el nivel subnacional. Esto puede parecer natural, pero no debe ser necesariamente así desde el punto de vista de la técnica del orden territorial, ni ser indefectiblemente así en un Estado llamado “unitario”.

Como se anticipó, el nivel meso boliviano (departamental) tiene asignada la tarea de asumir el pago de la partida de servicios personales para el personal de salud con recursos provenientes del tesoro general. Se trata de una delegación de poder, vale decir, de una tarea asignada en términos de desconcentración del pago. Pero como en Bolivia se ha cedido al nivel municipal la tarea de asumir el financiamiento de la infraestructura en salud, el mantenimiento de la misma y la provisión de insumos y materiales, la ficha neutra ya patentiza la fractura llamativa en la operación del sector salud. Más aun, la operación que le cabe asumir al municipio boliviano en este punto es de naturaleza distinta, aunque igual de manera desconcentrada, a la que se le ha concedido al departamento para la partida de los servicios personales. Se puede mencionar que, en el caso municipal, se parte de un régimen de auto administración de las partidas que para la salud le compete asumir; mientras que en el departamental, se tiene un régimen de desconcentración de mucha mayor rigidez administrativa. En efecto, la desconcentración municipal se efectiviza dentro de los cánones de una desconcentración no lineal de mando administrativo *vis-à-vis* el detentador de la facultad legislativa del sector; mientras que en el caso del nivel meso, se hace desde una perspectiva de desconcentración lineal, o sea, más inflexible.

Se tiene entonces una fractura de partidas presupuestarias, y una distinta forma de desconcentración en ambos casos. Veamos qué nos dice la ficha neutra más hacia la derecha. El financiamiento está soportado por recursos delegados del nivel nacional al nivel meso para el pago de servicios personales, y por otro lado, se asume que la ley de municipalización de 1994 abrió un 20% de coparticipación tributaria para el nivel municipal⁵ como compensación al hecho que se le transfirieron, paralelamente, las tareas de financiar la infraestructura y los materiales y suministros. Hasta aquí el relevamiento formal “neutro” reflejado en la ficha de la gráfica 3. El siguiente paso es comenzar con la problematización, para lo cual se deben considerar las siguientes cuestiones.

2.3.3. Las fichas “problematizadas”: indagación crítica del orden real

Las fichas son también importantes por permitir, a través de la visualización de los “casilleros” vacíos, reparar en ausencias que pueden ser llamativas, cruciales o ambiguas, y así comenzar a confrontar realidad legal con realidad de facto. El casillero 1-2, por ejemplo, llama la atención por aparecer generalmente vacío, sabiendo que en la realidad, el nivel nacional boliviano administra de modo complementario una serie de entidades también atribuibles al sector salud. Por otro lado, en el

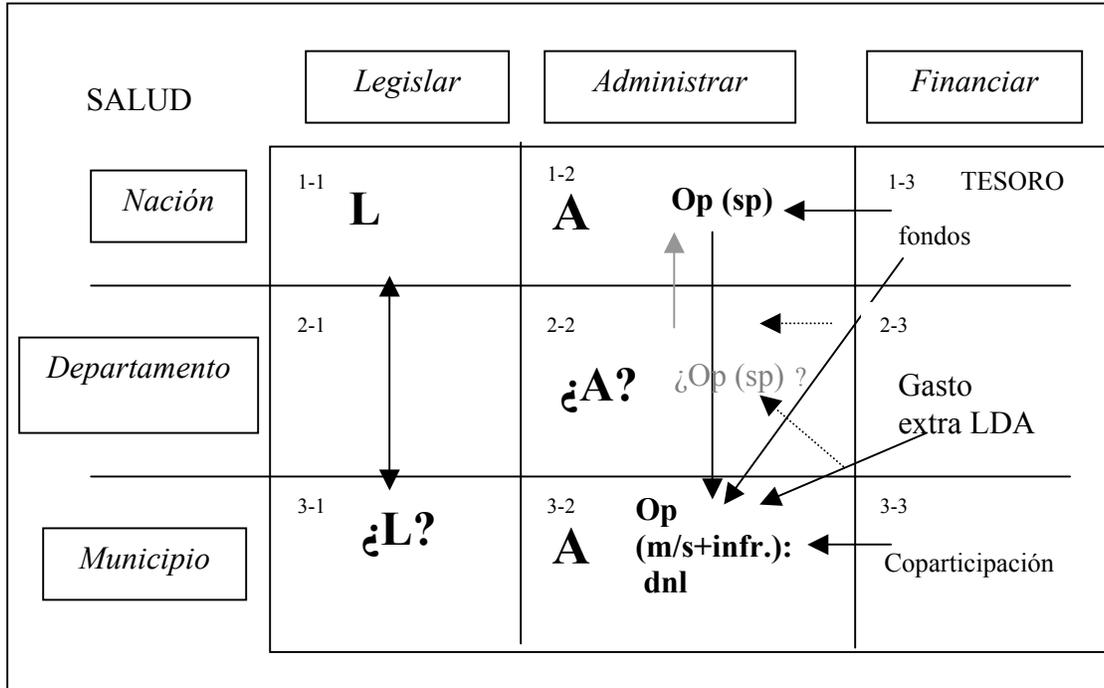
casillero 1-3 se debe incorporar el rol que en Bolivia asumen los fondos centralizados de gasto en sectores como salud y educación, fusionados hoy en un fondo productivo y social que canalizó, sólo en salud entre 1997 y el 2001, 18 millones de dólares⁶.

Un reciente estudio ha detectado, adicionalmente, que el nivel departamental no se ha concentrado sólo en pagar los servicios personales en salud, como se supone debe suceder por norma: primero, en realidad no llegó nunca a tener tuición administrativa real sobre este pago. Al contrario, incurrió en gastos para salud que nada tienen que ver con sólo salarios del sector, produciéndose en ambos casos un elevado grado de ficción legal. En aquel caso, sólo formalmente el 52% del presupuesto prefectural es expresado por transferencias en salud y educación para salarios, mientras que en el tema de gasto fuera del catálogo de competencias especificado por ley, 48% del gasto sectorial prefectural se materializó en contradicción con el mismo⁷.

Otro caso interesante es el que se confronta con el vacío en el cruce inferior/izquierdo (salud/legislar/municipio) o casillero 3-1. Este es un dato llamativo pues el nivel municipal sí tiene formalmente la facultad de normar desde un órgano legislativo local, como sostiene la ley municipal boliviana⁸, pero por lo visto, esa facultad no puede ser activada desde el municipio para temas de salud. El relevamiento neutro ya mostró que el nivel municipal boliviano no legisla para salud.

Un segundo ejercicio es el análisis más cualitativo de las relaciones que se establecen entre todos los casilleros, debiendo los ordenadores territoriales, aunque sea sólo por búsqueda metodológica, ensayar combinaciones sensatas entre todos ellos. En términos más generales, es importante entonces especular sobre las opciones de vinculación, advertir las implicaciones de eficiencia asignativa, más si, como en este caso, la fractura de la provisión es tan evidente. Los ordenadores territoriales, además, deben sopesar permanentemente el respaldo financiero concreto para los distintos escenarios de recombinación que en esta fase deben plantearse. Con las restricciones de detalle obvias, se puede esbozar una ficha problematizada como la que muestra la gráfica No. 4.

Gráfica No. 4
Ficha problematizada
(simplificada/parcial): sector salud en Bolivia



- “L”: legislar
- “A”: administrar
- “Op”: operar
- “sp”: servicios personales
- “m/s”: materiales y suministros
- “infr.”: infraestructura
- “dnl”: desconcentración no lineal
- “Cop.”: Coparticipación tributaria
- “extra LDA”: gasto fuera del catálogo de la ley de descentralización administrativa de 1995
- “Sup”: supervisar

2.3.4. Las fichas “solución”: optimización del orden

Para aclarar mejor la composición de una solución, es inevitable proceder a una serie de profundizaciones conceptuales en las tres facultades. Las fichas neutras y problematizadas han sido presentadas hasta aquí sin este detalle, para facilitar la introducción del método. La formulación de una solución hace sin embargo imprescindible las precisiones conceptuales siguientes.

Precisiones de la facultad de legislar

Es importante destacar que sólo en la facultad de legislar se tiene una variedad de mecanismos de articulación que será bueno por lo menos señalar. Por un lado, está la articulación de facultades legislativas entre territorios bajo la modalidad que se llamará de “latencia”. Esto se produce cuando un nivel superior se abstiene de legislar sobre temas que le competen, sin impedir empero por ello, que un nivel inferior lo haga mientras esa autocontención superior prevalezca⁹. Otro modelo es el que permite a dos niveles territoriales legislar sobre un mismo tema pero evitando una colisión en la medida en que se legisla para facetas distintas de una misma materia¹⁰. Aquí se hablará de una articulación “compartida”. El tercer caso es de la “conurrencia” legislativa entre niveles territoriales, donde un nivel hace leyes marco¹¹ y un nivel territorial inferior, en ese marco, no renuncia a la opción de normar vía ley; vale decir, donde la simple constatación de que un nivel superior “ya” ha normado vía ley, no condena al inferior a tener que normar sólo vía reglamentos. Finalmente, la articulación vía potestad

legislativa “exclusiva”, cuando le toca a un solo nivel territorial agotar la normativización de la materia vía el instrumento “ley”.

Precisiones de la facultad de administrar

La facultad de administrar también debe ser precisada. Se puede ordenar la misma en cinco ámbitos de crucial relevancia a la hora de clasificar mejor los alcances de la facultad administrativa desde una perspectiva de ordenamiento territorial. Los ámbitos en cuestión serán: formular, reglamentar, operar, regular y supervisar. “Formular” aparece aquí como un instante del acto administrativo del Estado y se centra en el hecho de que éste, en algún nivel, debe establecer políticas, se vistan éstas de ley o no. Se implica, además, en el acto de formular, la técnica de planificación o sistematización racional de las políticas. Bajo “reglamentar”, por otro lado, se subsume todo el poder reglamentario del poder ejecutivo del Estado, o sea, la forma de normar que, por excelencia, le está permitido al brazo ejecutor del Estado. “Operar”, en cambio, implica la materialización concreta de recursos financieros y administrativos, o sea hechos temporal y espacialmente definidos. “Supervisar”, por su lado, lo que hace es enlazar dos importantes acciones del sector público: el monitoreo de la gestión pública y la evaluación. Se enfatiza, por tanto, que la cesión de la facultad de administrar a un nivel territorial puede implicar varias cosas, y más aún, darse la posibilidad de que las distintas dimensiones del “administrar” se distribuyan más profundamente entre entidades o niveles territoriales.

Precisiones de la facultad de financiar

Existen tres aspectos relevantes en la facultad de financiar. Por un lado, está el registro de saldo que se establece al estimar el resultado neto de los flujos fiscal-financieros entre los niveles territoriales del Estado. En segundo lugar, se encuentra el tema de la clasificación de los recursos del nivel territorial según los grados de condicionalidad y dependencia de los mismos. En tercer lugar, finalmente, se trata de indagar sobre la manera en que se organiza el manejo de los recursos tributarios territorialmente apropiados. En esta oportunidad se abundará sólo en los dos últimos elementos.

En efecto, por un lado, la ficha solución debe ya intentar una aproximación al modo cuantitativo, pero también cualitativo, de relacionamiento fiscal-financiero que se establecerá. Una opción es tratar de organizar los recursos según los cuadrantes de Hirota¹². En un cuadrante 1-1 se consignarán los recursos independientes y no condicionados. Caso clásico de éste son los recursos por recaudación de impuestos territoriales propios. En el cuadrante 1-2 se tienen los recursos independientes pero condicionados. Se trata generalmente aquí de los recursos por concepto de venta de bienes y servicios de la entidad. Luego, en el cuadrante 2-1 se colocan los recursos dependientes pero no condicionados, como suelen ser aquellas coparticipaciones del nivel territorial subnacional en cuestión en la masa de los tributos nacionales sin que el uso de los fondos venga predeterminado por el nivel superior según específicos sectores. Finalmente, en el cuadrante 2-2 se colocarán los recursos tanto dependientes como condicionados, como son las transferencias financieras del nivel territorial superior al inferior, para que éste, por encargo, ejecute tareas de aquél. Al establecer los flujos absolutos que irán a cubrir las competencias, es importante conocer la naturaleza de esos recursos. Justamente eso se busca con la organización en cuadrantes, que nos visualiza rápidamente los grados de autodeterminación que goza una entidad territorial sobre los recursos que maneja.

El segundo tema que aquí se quiere detallar está referido a cómo se irá a organizar el manejo de recursos impositivos en el sistema fiscal-financiero del orden territorial. Un impuesto como aquel gravado al valor agregado, por ejemplo, suele estar gruesamente *legislado* a nivel nacional, pero puede ser que la *administración* misma se delegue a un nivel subnacional meso, mientras que el usufructo sobre rendimiento del impuesto mismo se comparta entre el nivel nacional y el municipal. Muchas veces, el nivel subnacional puede colegislar a fin de tener algún grado de influencia a través de tasas impositivas; por supuesto, en el marco usual de una determinación legislativa nacional sobre los

regímenes de excepción tributaria, progresividad del impuesto y, sobre todo, base impositiva del mismo.

Precisiones sobre la “plenitud” o “parcialismo” de una dotación competencial

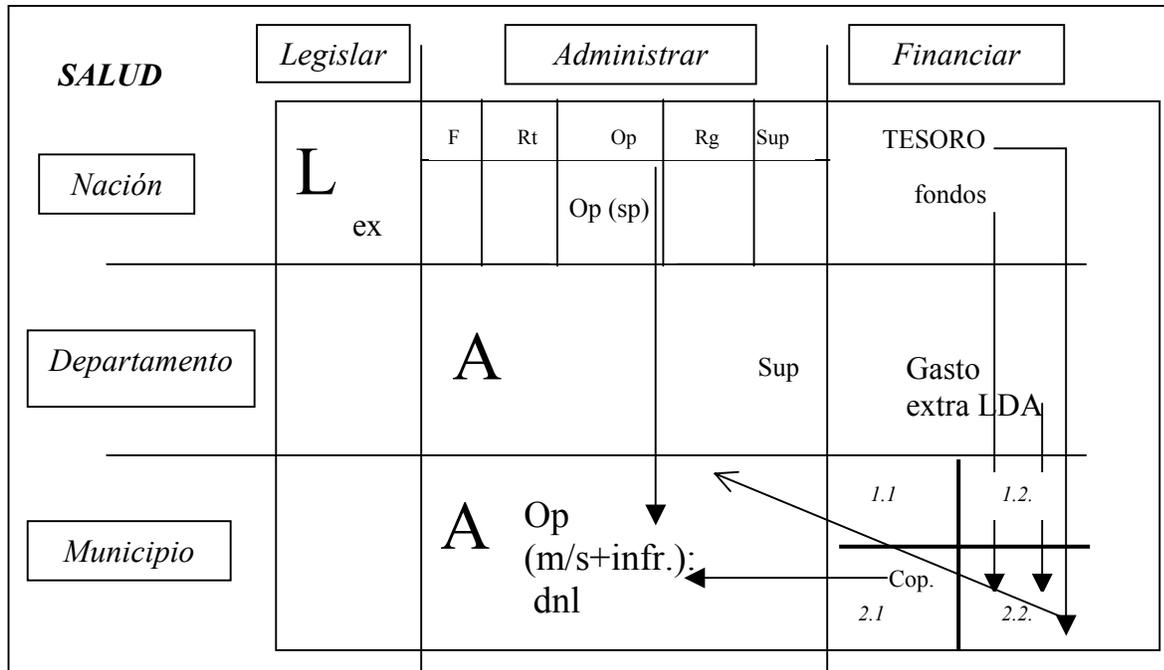
Hablaremos de una dotación competencial *plena* cuando un solo nivel territorial asume la cadena completa de legislar, administrar y financiar una competencia. Como el financiamiento en niveles subnacionales puede implicar contribuciones del nivel nacional para la asunción, se hablará de dotación competencial plena *imperfecta* cuando el financiamiento de la competencia no pueda ser soportado sólo por el nivel que ya posee la legislación y la administración de la materia. Pero se hablará aún de dotación plena (imperfecta o no) incluso cuando niveles superiores ejerzan acciones de supervisión; claro, sólo en la medida en que la supervisión no deje de ser justo eso, supervisión. Cuando la competencia es asumida por el Estado de tal modo que se implica una separación entre los niveles de legislación y administración, se tendrá una dotación competencial *parcial*. La dotación plena implica, por supuesto, un importante marco legal de operación, pero éste debe estar preferentemente viabilizado sólo por normas de rango constitucional.

Un ejemplo simplificado de “ficha solución” para el caso concreto de la competencia de salud en Bolivia

Sobre la base de las últimas precisiones, veamos una versión simplificada de solución a la ficha competencial del sector salud para Bolivia. Se muestran a continuación sólo algunos de los cambios que se pudieran producir, pues se ha puesto énfasis en el tema de la recomposición de la fractura de las partidas presupuestarias existentes en el tema salud para el caso boliviano. Según la solución esbozada, se sugiere que todas las partidas sean finalmente asumidas en su integridad por el municipio, conllevando esto un alivio del nivel departamental en sus, de por sí, ambiguas tareas actuales. También se propone centralizar, a nivel subnacional, los fondos nacionales que operan hoy en el campo de la salud, y asignar al nivel local aquellos montos que los departamentos también han estado gastando para el sector en cuestión. Esto no excluye que la repartición se haga desde cada nivel meso para sus municipios según fórmulas de ecuilibración interterritorial¹³.

La ficha es parcial, pues no se han detallado, por ejemplo, las acciones de operación directa de entidades de salud que frecuentemente se suelen dar en el nivel nacional y meso. Como dijimos, ello ocurre debido a que tanto el nivel nacional como el meso pueden tener tuición administrativa directa sobre entidades de la salud no transferibles al nivel local, el cual está generalmente encargado de la infraestructura de salud. Tampoco se ha profundizado en la gráfica No. 5 cómo se distribuyen entre los niveles territoriales las cuestiones de supervisión, regulación y, en especial, de reglamentación, que se vio son partes constitutivas de la facultad de administrar. Finalmente, la parcialidad del análisis se explica también por no haber discutido las fórmulas según las cuales se asignarán tanto los recursos provenientes de los fondos nacionales como los recursos departamentales que se sugiere debieran repartirse entre municipios. Tampoco se ha precisado, en este último contexto, el flujo absoluto de dinero que, en todo este sistema de asignación, se implica anualmente. Las fichas solución finales deben, por supuesto, contener todos estos elementos para aclarar el sistema de distribución competencial de manera suficiente. No obstante todo ello, la gráfica siguiente rescata algunas de las precisiones sugeridas.

Gráfica No. 5
Ficha solución
 (simplificada/parcial): sector salud en Bolivia



- “L”: legislar
- “A”: administrar
- “Op”: operar
- “sp”: servicios personales
- “m/s”: materiales y suministros
- “infr.”: infraestructura
- “dnl”: desconcentración no lineal
- “Cop.”: Coparticipación tributaria
- “extra LDA”: gasto fuera del catálogo de la ley de descentralización administrativa de 1995
- “ex”: exclusividad
- “F”: formular
- “Rt”: reglamentar
- “Op”: operar
- “Rg”: regular
- “Sup”: supervisar

3. El orden territorial

Hasta aquí se ha visto con más detalle algunos aspectos introductorios de aplicación práctica de un método de ordenamiento territorial que hemos denominado “cúbico”, y que por lógica se ha centrado, además, en lo que se puede llamar *matriz de distribución competencial*. Pero un ejercicio sistemático de ordenamiento territorial abarca aspectos adicionales que seguidamente se quiere explicitar, en el ánimo de agrupar satisfactoriamente un conjunto de variables que abarca aquello que se supone conforma todo orden territorial.

3.1. La dimensión “cúbico-competencial” de todo orden territorial

La descripción de la combinación “cúbica” de las dimensiones territoriales, temáticas y formales analizada someramente en los párrafos anteriores, no ha hecho otra cosa que introducir la *matriz de distribución competencial*. Esta matriz informa sobre catálogos competenciales y el modo en que los distintos niveles territoriales se relacionan con ellos. Pero el orden territorial no se reduce a la matriz de

distribución competencial, sino que agrupa a dos familias adicionales de hechos y categorías que se abordarán a continuación.

3.2. La dimensión geográfico-estatal de todo orden territorial

3.2.1. Variable geográfico-espacial

Hay tres elementos dentro de la perspectiva geográfica del orden territorial. Se cuenta, por un lado, todo el complejo de cuestiones referidas al ordenamiento espacial. El orden territorial depende, en efecto, en parte, de la disposición espacial de asentamientos humanos y proveedores de productos estatales en función de la distancia, superficie y densidad. El relevamiento de información referida a las redes de nucleamientos tanto en el área rural como urbana, es parte esencial de esta faceta. Una de las razones para poner atención sobre asuntos espaciales es que los catálogos competenciales suelen correlacionarse con el grado de centralidad y aglomeración de los centros nucleados. Pero también porque es un acceso lógico para relacionar cuestiones de economías de escala y oferta de bienes estatales, y por lo tanto, contexto propicio para, entre otras cosas, cobijar la discusión de mancomunizaciones municipales con el claro objetivo de una más eficiente provisión de productos estatales.

3.2.2. Variable geográfico-jurisdiccional

Otra dimensión es la pertinencia histórico-cultural de las fronteras que separan las piezas territoriales del nivel meso o el nivel municipal. Está claro que procesos de participación ciudadana, de cálculo de externalidades y de delimitación del campo de majestad tributaria, dependen en gran medida del modo en que se tracen los límites entre territorios. Una importante repercusión se tiene desde aquí sobre la conformación de jurisdicciones electorales intra-territorio. En efecto, se puede optar porque las identidades sociales espaciales se encuentren representadas de tal modo que sus límites geográficos sean empleados como jurisdicciones electorales a fin de conformar, desde aquí, cuerpos deliberativos subnacionales. Como es posible que los trazos geográfico-jurisdiccionales no sean hechos sólo en función de consideraciones histórico-culturales, sino de criterios de escala, la dimensión geográfico-espacial ya mencionada es complementaria.

3.2.3. Variable geográfico-administrativa

La tercera cuestión en el bloque conceptual del orden territorial de naturaleza geográfica, está referida a la técnica de definición de jurisdicciones administrativas. Muchas veces, éstas deben ser cotejadas con las respuestas que el ordenador territorial otorgue en el primer tema, a saber, el de la organización espacial de asentamientos y proveedores de productos estatales. En el marco de la variable geográfico-administrativa, se halla, por supuesto, incorporado el tema del manejo de la “distribución”, en el sentido de campo privilegiado de organización geográfica de sectores como salud y educación. Habitualmente, cada sector traza su malla geográfico-administrativa de manera discordante con los territorios municipales, generando costos de descoordinación. Pero también los aspectos relativos a procesos de desconcentración submunicipal son abordables en este marco analítico específico. Como las unidades submunicipales tienen connotaciones de organización para la provisión, pero también pueden servir como referentes de conformación uninominal de los parlamentos municipales, se establece una obvia relación con las otras dos dimensiones.

3.3. La dimensión político-institucional de todo orden territorial

Como se vio en el caso de la matriz competencial y se acaba de ver en la dimensión geográfica, este último y tercer bloque conceptual, el de lo político-institucional, también se desagrega en tres variables.

3.3.1. Variable modo de Estado

La primera de ellas se refiere a la determinación del *modo de Estado*. El modo de Estado es fundamental pues permitirá, al final, pensar la calidad federal y no federal o “unitaria” de un Estado. El *modo de Estado* proviene de analizar tres elementos centrales: el *status* constitucional de los niveles territoriales; el *engranaje* vertical de los tres niveles; y las *potestades funcionales* de los mismos, que llamaremos *roles* de los niveles territoriales. Comencemos analizando más detalladamente el tema del engranaje vertical.

Son, en efecto, muchos los conceptos centrales que permiten la definición del modo de Estado. Entre ellos se cuentan los de “autonomía”, “auto administración”, “segmentación” territorial, pero en especial, los de *desconcentración* y de *descentralización*. En esta ocasión valga la oportunidad para mirar un poco más de cerca estos dos últimos.

La desconcentración es aquel modo de cualificar la articulación vertical de los niveles territoriales de un Estado bajo condición que el nivel territorial superior detente, al final, la responsabilidad del sentido de gestión pública. El nivel territorial superior, en este caso, simplemente busca facilitar la mera administración de sus asuntos a fin de explotar tanto beneficios de cercanía a los destinatarios de la provisión, como beneficios de simplificación administrativa. Es bueno recordar que aunque los distintos niveles territoriales del Estado tuvieran la calidad de niveles de gobierno, cada uno de estos puede y suele asumir tareas del nivel superior bajo cánones de desconcentración. La desconcentración conoce cuatro importantes expresiones. La más extrema, hacia el lado de una desconcentración rígida, es una de tipo “sucursal”, donde el nivel superior “instala” sus propias entidades, bajo mando directo lineal, en un territorio inferior. La versión de desconcentración vía “persona jurídica” es cuando el nivel superior decide otorgar a una entidad específica un amplio margen de auto administración, lo que implica que la entidad, entre otras cosas, pueda ser sujeto de negociación contractual con terceros. Pero la forma más avanzada de desconcentración es la que se efectúa vía la formación de una corporación territorial. Esta forma, si bien no deja el campo de la desconcentración, puede ser una potencial plataforma para la consagración de un eventual nivel de gobierno subnacional. Finalmente, existe una cuarta forma de desconcentración que surge de combinar la forma “sucursal” y la forma “corporación territorial”, y se refiere al ya mencionado caso de que el nivel territorial superior busque hacer sus políticas bajo claros grados de mando pero aprovechando la estructura de una corporación territorial que, por su naturaleza, restringe la posibilidad de que la penetración decisional del nivel superior sea profunda.

Está claro que Bolivia posee un nivel departamental desconcentrado pero mostrando los rasgos de corporación territorial¹⁴. Sin embargo, no es menos cierto que dadas las presiones de diseño del modelo boliviano de descentralización pro-municipalista y la supuesta sujeción a principios de resguardo de la unidad nacional, muchos de los requisitos para un funcionamiento adecuado de una corporación territorial meso, no están dados. La falta de claridad técnica ha hecho además que se conforme, al final, una entidad meso ambigua, debido a que se la concibe a veces como “cuasi-gubernamental”, pero, al mismo tiempo, se le extraen reales opciones de maniobrabilidad de gestión¹⁵.

La descentralización es el par conceptual de la desconcentración. Se halla uno aquí ante un mundo distinto al de la desconcentración pues implica, como primer paso, la *ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional*, con todas las consecuencias de autonomía financiera y política que esto, tarde o temprano, acabe por acarrear. En especial, debe subrayarse la central consecuencia de que aquí se abre la posibilidad de vestir políticas regionales en una normativa con rango de ley, en franca explotación de las ventajas comparativas de gestión y de institucionalidad que el instrumento normativo “ley” implica. Es importante remarcar que no porque una competencia sea asignada a un nivel territorial descentralizado, se debe suponer que el sector así afectado se convierte automáticamente descentralizado. Acabamos de mencionar más bien que un territorio subnacional puede, siendo descentralizado, asumir competencias en cánones simplemente desconcentrados.

Más allá de si se trata de una desconcentración o una descentralización, el modo de Estado debe además dar un paso más complejo aún y precisar el status que los niveles descentralizados juegan en el sistema global de rangos constitucionales para cada nivel territorial. Según como se posicionen constitucionalmente los niveles territoriales, se puede hablar de modos de Estado federales o no federales. En efecto, una sustancial cualidad de lo federal radica justamente en las prerrogativas constitucionales que en el sistema global del Estado asume el nivel meso.

Desde una perspectiva más funcional, el modo de Estado suele implicar la especificación de lo que son los “roles” de los niveles territoriales. El carácter generalmente retórico de los *roles* en las disposiciones reglamentarias, ha hecho que este punto se soslaye, se subestime o se confunda con las otras potestades, o incluso se lo trate como sinónimo del tema del status de los territorios que acabamos de ver. Es probable que la relevancia de la categoría “roles” se justifique en especial cuando un nivel meso, por ejemplo, se define como desconcentrado, debiendo aclararse cuál es, en estas circunstancias, la *función* que un nivel de esas características deberá jugar, por ejemplo, de cara a los municipios.

3.3.2. Variable órganos de gestión

Veamos a continuación la segunda gran variable del tercer bloque conceptual del orden territorial. Aquí se implican dos potestades esenciales. Por un lado, la referida a las *atribuciones* de órganos del aparato de gestión pública de la entidad subnacional, y por el otro, el tema de la forma de *conformación* de los órganos.

En la discusión de la matriz de distribución competencial hemos visto las potestades tanto materiales (competencias) como formales (facultades). Ahora bien, un grupo nuevo de potestades es el que define los alcances de poder de los órganos que conforman las instancias de gestión territorial, que se podrían llamar *potestades organizacionales*. A fin de diferenciarlas de las competencias y las facultades, hablaremos de las *atribuciones*. Son estas potestades, por ejemplo, las llamadas a especificar si el ejecutivo del órgano territorial puede o no designar a sus inmediatos colaboradores, o si una eventual asamblea regional puede aprobar o sancionar o autorizar planes, presupuestos u otro tipo de instrumento de gestión. Estas listas de atribuciones para los órganos se suelen clarificar en normas específicas de las leyes de descentralización o desconcentración.

Veamos ahora por el otro lado, lo que podríamos llamar *potestades designativas*. Está claro que el solo hecho que se elijan de modo directo las autoridades ejecutivas o legislativas de las instancias de decisión, no es un elemento que defina de por sí el modo de Estado. En otros términos, no se puede sostener que el simple dato de la elección de las autoridades, transforme ya un Estado calificado de “unitario” en uno “federal”. Pero el tema de cómo se conformarán las instancias de dirección es una variable importante cuando se pretende un análisis en el marco más sistemático del orden territorial. A fin de no dejar el campo del análisis riguroso en este punto, valga la pena recordar que no se debe desconectar el hecho de la elección, ni de la definición previa del carácter del órgano deliberativo, ni de la calidad de desconcentrado o no de la instancia; pero en especial, no debe olvidarse el detalle de las fuentes de conformación geográfico-electoral de los órganos.

En efecto, una elección de asambleístas departamentales para un órgano carente de facultades legislativas, puede aparecer como un diseño relativamente desproporcionado. Por otro lado, la elección de un ejecutivo departamental, en condiciones de administración desconcentrada, puede también padecer de la misma desproporción. Es importante finalmente discutir los riesgos que puede implicar que los órganos de poder se constituyan por electorados que no corresponden a la jurisdicción en cuestión. Todos estos elementos son especialmente actuales en la discusión sobre la reforma constitucional boliviana que procura influir en el tema de la “descentralización”. Así es como una comisión ha sugerido agravar el grado de enajenación socioespacial del órgano deliberativo departamental, proponiendo que éste se conforme con los concejales municipales. Por otro lado, la comisión mencionada cree resguardar la “unidad” nacional al mantener al prefecto elegido con intervención presidencial¹⁶.

3.3.3. Variable sistemas de coerción

Finalmente, es importante mencionar la tercera variable. Se trata aquí de recordar la red de aquellos mandos de entidades de los distintos niveles territoriales que cumplen la tarea de cohesionar coercitivamente el aparato estatal. En este contexto, existen dos grandes sistemas organizacionales que deben ser considerados. Por un lado, el armazón de organización territorialmente escalonado del poder judicial; y por el otro, la forma de implantación territorial de los regímenes de fuerza pública. Un análisis más sistemático de estas variables puede conducir al develamiento de altos índices de desaprovechamiento de la infraestructura coercitiva subnacional. Este develamiento tiene dos consecuencias interesantes. Por una parte, se pueden encontrar fuentes inutilizadas de alivio administrativo al detectarse duplicaciones de autoridad, como sucede paradigmáticamente en el nivel local boliviano, donde la introducción del nivel municipal, en 1994, no eliminó autoridades de nivel cantonal -o sea submunicipal- de naturaleza delegada del poder nacional (ver la figura del “corregidor”) o de tipo incluso electivo (ver la figura del “agente cantonal”). Por otra parte, el tema del desaprovechamiento puede facilitar entender que la cohesión nacional no debe estar necesariamente vinculada a que, de cualquier forma, el nivel nacional designe autoridades subnacionales a las que se les atribuye la virtud de garantizar la “unidad” nacional. Dicha “unidad” puede ser no sólo encomendada a las estructuras de fuerza pública, que de todos modos se las encontrará geográficamente organizadas, sino en especial, ser también presupuesta en el electo regional que, no por ser electo, estaría facultado para vulnerar la ley o actuar con negligencia, cuando en su jurisdicción la paz social no estuviera ya garantizada.

En el cuadro No. 1 se sintetiza el sistema de variables que hacen al orden territorial.

Cuadro No. 1
Variables del orden territorial y sus tres bloques conceptuales

<i>Bloque conceptual “cúbico”-competencial</i>	<i>Bloque conceptual geográfico-estatal</i>	<i>Bloque conceptual político-institucional</i>
1) territorios	4) nucleamientos espaciales	7) modo de Estado
2) competencias	5) fronteras interterritoriales	8) órganos de gestión
3) facultades	6) distritos intraterritoriales	9) sistemas de coerción

4. Conclusiones

El método cúbico de ordenamiento competencial facilita, bajo determinadas circunstancias logísticas, un trabajo focalizado de ordenamiento territorial¹⁷. Una primera ventaja del mismo, es que logra elevados grados de visión de sistema al exigir que el ordenador territorial mueva las piezas sin olvidar que hay una permanente afectación sincronizada de variables adyacentes o directamente encadenadas. De eso se trata al trabajar el primer gran componente del orden territorial, a saber, la matriz de distribución competencial.

El enfoque cúbico facilita la factorización de subcomponentes de la matriz competencial a fin de focalizar la “reparación” de eventuales desperfectos en la matriz global. Cada subcomponente, no debe olvidarse, está a su vez tridimensionalmente estructurado. El método es además especialmente poderoso para analizar las “luxaciones” entre facultades, territorios y sectores, o sea, la clarificación de la plenitud o parcialidad e imperfección de la distribución de competencias entre territorios.

De la matriz competencial se pueden “descolgar” fichas de inventario, de problematización y de optimización por competencia. Esto es útil no sólo en casos de rediseño global del orden territorial, sino en rutinarias operaciones de control y “mantenimiento” de los flujos territoriales. Por todo ello, el

enfoque presentado aquí se vincula a una concepción racional de abordaje a los procesos: relevamiento de la situación, detección de cuellos de botella, solución de los mismos.

Otro rasgo es que se trata de un método no exploratorio, sino de profundidad. El método implica, en efecto, una dedicación relativamente pormenorizada de varios especialistas sectorialistas, permanentemente apoyados por datos fiscal-financieros que garanticen un análisis realista desde la perspectiva de cobertura de recursos. Como el método implica una discusión no sólo cuantitativa sino cualitativa de los recursos (cuadrantes de Hirota), permite una simultánea visualización de la “filosofía” fiscal-financiera patente en cada ensayo de ordenamiento.

En general, el método no es sólo dócil por su alta capacidad de visualización de procesos, sino porque es altamente apto para encarar situaciones de ordenamiento dispares y por ser un enfoque definitivamente neutro. No es, por tanto, un método sólo aplicable a Estados “federales” o sólo a Estados “desarrollados”.

Ahora bien, las desventajas del método derivan justamente de sus virtudes. Dada la interdisciplinaria, se trata de una alternativa que requiere equipos altamente especializados que garanticen un inventario tendencialmente completo de los respectivos sectores. Pero los costos del método se elevan comparativamente porque también supone una penetración relativamente detallada en los procesos, lo cual implicará un alto grado de precisión, con altas exigencias de tiempo y detalle. La aspiración sistémica, por su lado, empuja a ejercicios de análisis que tenderán a ser lentos y sofisticados, y que pueden nuevamente ir en contra de demandas inmediatistas de solución. Finalmente, el método implica una serie de innovaciones o precisiones terminológicas que suelen tropezar con resistencias de analistas tradicionales y cánones doctrinarios prevalecientes, existiendo el riesgo de largos debates conceptuales antes de arrancar con las operaciones de ordenamiento como tales.

El artículo ha ubicado además la matriz de distribución competencial que se deriva del análisis cúbico, en el contexto más grande y necesario del orden territorial. Se ha visto que las técnicas cúbicas son sólo una faceta de un tema más complejo que está conformado por dos adicionales bloques conceptuales: el geográfico-estatal y el político-institucional. Estos tres bloques conceptuales, cada uno subdividido a su turno en tres variables, engloban satisfactoriamente lo más relevante de todo orden territorial. Un mensaje central, en este punto, radica en advertir que un ordenamiento territorial no puede hacerse con la simple definición de facultades territoriales sobre un catálogo de materias, sino que se deben hacer congruentes estas definiciones con potestades organizacionales, funcionales y designativas. Pero en especial, tener siempre en mente la importancia nuclear de no perder de vista el modo de Estado que se va configurando o, si se prefiere, corroborando, conforme se avanza en el ordenamiento. De ahí que sea importante aclarar la situación de los niveles territoriales en el sistema global, sin descuidar el modo de conformación de los órganos, las formas concretas de organización espacial de los mecanismos coercitivos del Estado, todo en el marco de la consideración y registro de una serie de repercusiones que vienen dadas por las definiciones de trazados fronterizos interterritoriales, redes de aglomeraciones urbano-rurales y mallas de zonificación sectorial.

Notas

¹ Comparar Ley 1551 de Participación Popular (LPP) de 1994.

² Ver el uso metodológico de un cubo, pero para graficar la estructura de problemas de la planificación de desarrollo integral, en Ahrens, P./Zielrold H. (1986) *Entwicklungsplanung in Kommune und Region*, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 40, p. 163.

³ Ver Arts. 13 y 14 de la Ley 1551.

⁴ Ver Art. 5/g y Art. 20/d de la Ley 1654, de 1995.

⁵ Ley 1551, Arts. 19 y 20.

⁶ Ver *Resumen de desembolsos por subprograma y gestión a nivel nacional*, febrero 2002, Fondo de Inversión Productiva y Social.

⁷ Ver *Estudio de Capacidades Prefecturales* (2002), Viceministerio de Coordinación Gubernamental / Programa de apoyo presupuestario de Holanda, Tomo I, p. XIII.

⁸ Ver Ley 2028 de Municipalidades de 1999, Art. 20.

⁹ Ver, por ejemplo, el espíritu del Art. 72 de la Ley Fundamental alemana.

¹⁰ Ver el caso canadiense sobre este punto en Hogg, P. (1992) *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto.

¹¹ Ver, por ejemplo, Art. 150/1 de la Constitución de España.

¹² Ver Hirota, Shiro (1985) “Die originäre Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleiches” en *Räumliche Aspekte des kommunales Finanzausgleiches*, Vincentz, Hannover.

¹³ Ver, por ejemplo, este tema en Ladd, H. (1999) The Case of Equalizing Aid, en *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Elgar, Cheltenham.

¹⁴ Comparar los Arts. 108, 109 y 110 de la Constitución Política Boliviana vigente.

¹⁵ Ver nuevamente el acápite sobre el sistema prefectural en *Estudio de Capacidades Prefecturales*, op. cit., Tomo II. p. XVII y ss.

¹⁶ Ver Anteproyecto de ley de necesidad de reforma constitucional, elaborado por el Consejo Ciudadano para la reforma constitucional, 2001, PNUD/Cámara de Diputados/PRONAGOB, La Paz, pp. 76/77.

¹⁷ El método cúbico experimentó su primera relación con la realidad entre octubre de 2001 y enero del 2002 en Bolivia, en el marco de un trabajo de consultoría para elaborar un primer borrador de reordenamiento competencial en Bolivia. Si bien el método no acabó liderando metodológicamente el trabajo final del equipo consultor, quiero agradecer al Sr. Ronald MacLean, en su calidad de consultor principal de ese trabajo en el marco del crédito de ajuste programático estructural financiado por el Banco Mundial para Bolivia, por haber alentado la discusión del método en su equipo consultor.

Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional *

William Dorotinsky y Yasuhiko Matsuda

Introducción

El enfoque del Banco Mundial en relación con las reformas dirigidas a sustentar el sector público en América Latina ha ido evolucionando en el curso de las dos últimas décadas. Aunque no ha habido una evaluación sistemática del enfoque del Banco con respecto a la reforma del sector público, las observaciones preliminares indican que el resultado ha sido matizado. Este documento discute los potenciales y las limitaciones de un enfoque particular, que ha cobrado difusión desde fines de los años 1980: la utilización de sistemas integrados de gestión financiera para apoyar las mejoras en la gestión de los gastos públicos.

El apoyo del Banco Mundial para la reforma del sector público en América Latina

Comienzos y mediados de los años 1980: focalización en el ajuste fiscal. El Banco comenzó a involucrarse con el sector público y el trabajo institucional en América Latina y el Caribe a comienzos de los años 1980 para apoyar el ajuste fiscal y la liberalización económica. Durante los años 1980 tuvieron lugar en varios países operaciones conjuntas de ajuste estructural y asistencia técnica¹. Estas operaciones, en forma típica, se orientaban a mejorar la “eficiencia del sector público” en la gestión económica, así como a reformar las políticas sectoriales e industriales en áreas tales como la agricultura y la minería. Algunos préstamos TA se implementaron sin proyectos SALs² que los acompañaran. Estos proyectos también se centraron en el fortalecimiento de las funciones centrales del gobierno en la gestión económica (planificación de inversiones, presupuesto, gerencia de la deuda, gerencia de las empresas públicas), y en el apoyo a las capacidades de gestión de las políticas gubernamentales para promover la liberalización económica. En limitados casos, se intentó la realización de reformas audaces, tales como la (fracasada) introducción del servicio ejecutivo *senior* (SES) en el Proyecto de Gerencia del Sector Público en el Perú, en 1982, o la introducción de un sistema de presupuesto por desempeño en el Proyecto de Reforma de la Administración Pública en Jamaica, en 1984. Sin embargo, dichas iniciativas tienden a ser la excepción más que la norma, y no han sido sustentables.

Fines de los años 1980 - comienzos de los años 1990: modernización del Sector Público. Una vez que las fuertes presiones fiscales amainaron entre los últimos años de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, muchas de las operaciones del sector público en la región comenzaron a adoptar lo que puede llamarse un enfoque de “modernización”. El objetivo fundamental de la modernización fue el mejoramiento de la eficiencia, la eficacia y la transparencia de las operaciones gubernamentales, mediante la adopción de procedimientos y normas coherentes, apoyados por la moderna tecnología de la información. Estos proyectos implicaron grandes inversiones en el mejoramiento del desempeño de las instituciones burocráticas existentes, a través de la modernización del marco legal para las funciones de gobierno tales como la gestión financiera y la gestión de personal, con la actualización de las herramientas gerenciales por medio de nuevos sistemas de computación y de información, como un sistema de gestión financiera integrado o un registro de contribuyentes computarizado, y con el desarrollo de procedimientos operacionales más expeditos. El entrenamiento

(*) 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 Carlos Sánchez. Título original: “Financial management reform in Latin America: an institutional perspective”.

El presente documento es un borrador del trabajo en curso, que se publica con el propósito de someterlo a discusión y no presenta ningún hallazgo científico definitivo. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y en modo alguno representan la posición oficial del Banco Mundial.

del personal en las nuevas herramientas y procedimientos se constituyó en un componente central de estos proyectos. Se incluye en esta categoría una serie de operaciones de gerencia de las finanzas públicas en Bolivia, Colombia y Guatemala, así como algunos proyectos de administración impositiva.

Desde mediados de los años 1990 hasta la actualidad: énfasis creciente en los factores institucionales y gubernamentales. En los años 1990, los gobiernos representativos se consolidaron y los programas de estabilización económica gozaron de un éxito considerable. Esos avances condujeron a los gobiernos a buscar el apoyo del Banco para realizar cambios en nuevas áreas. Desde mediados de los años 1990, el Banco había empezado a involucrarse en la reforma judicial, la descentralización y los esfuerzos anti-corrupción. Junto con la entrada a estas áreas potencialmente más “políticas”, y coincidiendo con el reconocimiento por parte de todo el Banco de la corrupción y de la mala gestión de gobierno como obstáculos al desarrollo, esta institución empezó a agregar a sus operaciones una dosis creciente de preocupación por las instancias institucionales y por la gestión de gobierno. Este nuevo enfoque enfatiza de manera mucho más explícita que los anteriores enfoques la importancia de los incentivos que operan en el sector público para promover u obstruir cambios y reformas. Especialmente en el frente analítico, el Banco ha comenzado a realizar estudios de países que explícitamente se refieren a asuntos institucionales y de gobernanza (por ejemplo, *Institutional and Governance Reviews* en Bolivia y Perú, o el estudio de la corrupción en la Argentina). Pero esta nueva orientación coexiste con la persistente necesidad de encarar los ajustes fiscales en varios países de la región, y la continua y amplia utilización del enfoque de modernización, que está recibiendo un ímpetu adicional del desarrollo tecnológico y del movimiento *e-government* en los años recientes.

El conocimiento y la comprensión de las implicaciones operacionales del análisis institucional por parte del Banco son todavía limitados. Pero existe un creciente reconocimiento de que los enfoques técnicos, “orientados por la oferta”, de la reforma del sector público, tendrán pocas probabilidades de ser exitosos y sustentables, y que las reformas de mayor profundidad de las instituciones del sector público requerirán el abordaje de los incentivos subyacentes, incluyendo los incentivos políticos. El desafío actual es cómo concretar un *insight* operacional de estas características. En tal sentido, la gerencia del gasto público es un área en la cual convergen la tendencia hacia la “informatización” y el creciente interés en la gobernanza (por ejemplo, la transparencia y la responsabilización).

Los IFMS y la gestión del gasto público: ¿modernización o reforma institucional?

Una de las formas más comunes que asume el apoyo del Banco a la reforma del sector público en el seno del paradigma de modernización es la introducción de sistemas integrados de gestión financiera (*Integrated Financial Management System* - IFMS). Un IFMS es en lo fundamental un enfoque para mejorar la gerencia de las finanzas públicas, desde una perspectiva más exigente en materia de responsabilización y automatización. Esto contrasta con enfoques más amplios, que hacen mayor énfasis en las reformas de las instituciones de planificación, del presupuesto y de la gerencia financiera, tales como la introducción del presupuesto por desempeño o el marco referencial de gastos de mediano plazo, en las reformas organizacionales y gerenciales de los ministerios, y/o en la institucionalización de revisiones de programas fundamentales para identificar directamente las opciones para la reducción fiscal. Mientras que los enfoques más amplios se basan en la premisa de que la reforma institucional del sistema presupuestario es esencial para mejorar la calidad de la gestión del gasto público, el enfoque del IFMS se propone mejorar la calidad y la accesibilidad de la información necesaria para la gestión de las finanzas públicas en diferentes instancias (presupuesto, gerencia del tesoro, responsabilización, auditoría, entre otras).

Si bien es cierto que una buena operación de un IFMS también se encuentra diseñada para la reingeniería y la racionalización de los procesos de gerencia financiera, el énfasis relativo se ubica decididamente en la calidad de la información y en su flujo entre los diferentes ámbitos de la gestión financiera gubernamental. La premisa es que una mejor información conducirá al desarrollo de mejores

instituciones que faciliten la toma de mejores decisiones, y eventualmente, a mejores resultados. Por ejemplo, un Documento de Evaluación de Proyectos sostiene que “el uso productivo de la información debería desembocar en un mejoramiento progresivo de los procesos, promover el cambio institucional, y en último término, permitir que el gobierno avance en el cumplimiento de sus metas de políticas sobre bases más firmes”. Por consiguiente, las operaciones de un IFMS son a veces percibidas como bloques de construcción, o catalizadores de reformas institucionales más amplias, de los sistemas de gerencia del gasto público. En la región de América Latina y el Caribe, el Banco Mundial por lo general ha propuesto un abordaje amplio de la reforma de los sistemas presupuestarios, y más o menos centrado en la promoción del enfoque de IFMS. Este patrón contrasta, por ejemplo, con un abordaje más ambicioso como el que se propuso en África y en ciertas partes de Europa, con un esfuerzo extensivo dirigido a la introducción de un marco de gastos de mediano plazo, del presupuesto basado en el desempeño, o de prácticas de gerencia pública al estilo de Nueva Zelanda.

El IFMS como medio para mejorar la gestión del gasto público (*Public Expenditure Management - PEM*)

Un buen arreglo institucional de la gestión del gasto público (PEM) ordena los roles de las organizaciones formales, los incentivos y la información, de modo de maximizar la efectividad de los diferentes actores involucrados en el presupuesto y en el proceso de gestión financiera, y la coordinación de los mismos, así como de incrementar la probabilidad de producir los resultados presupuestarios deseados. Los gobiernos, especialmente aquellos de los países en desarrollo, que están sometidos a restricciones de recursos, necesitan maximizar la eficiencia de la utilización de dichos recursos, tanto en términos de las áreas en las cuales ellos se encuentran asignados como en términos del “valor del dinero” que se obtiene a partir de la asignación de los recursos asignados. Estos gobiernos necesitan actuar de este modo, sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad de los programas de gastos.

Las buenas instituciones presupuestarias deberían permitir que los gobiernos alcancen los tres objetivos interrelacionados de la gestión del gasto público, a saber: 1) disciplina fiscal agregada (“nivel 1”); 2) asignación eficiente de recursos de acuerdo con las prioridades de las políticas gubernamentales (“nivel 2”); y 3) uso eficiente de los recursos para alcanzar los objetivos programáticos (“nivel 3”). El logro simultáneo de estos tres objetivos en lo que se refiere a los resultados presupuestarios, es una meta clave de cualquier reforma institucional de la PEM. Asimismo, especialmente en el momento actual, se espera que los gobiernos de los países en desarrollo demuestren una mínima capacidad para hacer el seguimiento de los recursos públicos que se asignan con el propósito de reducir la pobreza. Esto depende de la medida en que se mantenga una transparencia global en el presupuesto y en la gerencia financiera, y de la fortaleza de los mecanismos existentes para la responsabilización y la rendición de cuentas.

Tabla 1: Elementos básicos de la gestión del gasto público: análisis en “tres niveles”

Disciplina fiscal agregada	Los totales presupuestarios deberían ser el resultado de decisiones explícitas y de cumplimiento obligatorio; no deberían simplemente acomodarse a las demandas de gastos. Estos totales deberían ser establecidos antes de que se hayan tomado las decisiones sobre gastos individuales, y deberían ser sustentables en términos de mediano plazo y más allá.
Asignación a prioridades estratégicas (eficiencia de asignación)	Los gastos deberían basarse en las prioridades gubernamentales y en la efectividad de los programas públicos. El sistema presupuestario debería estimular la reasignación desde las más bajas hacia las más altas prioridades, y desde los programas menos efectivos hacia los más efectivos.
Eficiencia operacional	Las agencias deberían producir bienes y servicios a un costo que logre ganancias corrientes en eficiencia y (en la medida adecuada) que sea competitivo con los precios del mercado.

Fuente: Allen Schick (1998).

Una información confiable y oportuna es crucial para una toma de decisiones efectiva. El proceso de toma de decisiones presupuestarias no constituye una excepción a esta regla. Por consiguiente, el IFMS puede representar un instrumento de utilidad para mejorar la calidad de la toma de decisiones presupuestarias a través del mejoramiento de la calidad de la información financiera que se hace disponible para los gerentes públicos y los políticos. Algunos de los beneficios potenciales del IFMS en cuanto a mejorar el desempeño presupuestario en los tres niveles se resumen en la tabla 2 que se presenta a continuación.

Tabla 2: Beneficios potenciales del IFMS

Nivel	Beneficios potenciales
<p>Nivel 1: Estabilidad macrofiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante el suministro de datos <i>integrales</i> en todos los niveles del gobierno, es posible tener un panorama claro del estado del presupuesto, haciendo factible la gestión financiera. • Mediante el suministro de más datos en “<i>tiempo real</i>” durante el año fiscal, se presentan oportunidades para la realización de intervenciones correctivas mientras transcurre el año. Las amenazas presupuestarias emergentes pueden ser identificadas y corregidas. • Mediante el suministro de datos con <i>mayor detalle</i> es posible desarrollar la gestión del gasto total de manera más flexible. Las fuentes de gasto excesivo pueden ser identificadas con mayor claridad y específicamente corregidas. <p>Sobre la base de los tres puntos clave señalados, el gobierno puede controlar mejor el gasto y mantenerse en el marco de las metas fiscales planificadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante el suministro de datos correspondientes al lapso temporal anual a los ministerios de línea y a las agencias en una modalidad de tiempo real, un IFMS puede habilitarlos para un mejor manejo de sus propios recursos y para mantenerse dentro de los límites presupuestarios. Un IFMS puede, por lo tanto, ayudar a los agentes para que operen en el marco de una restricción presupuestaria dura. Colectivamente, esto le da soporte a una mejor disciplina macrofiscal.
<p>Nivel 2: Asignación estratégica de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En la ejecución del presupuesto, un IFMS permite un seguimiento anual y una gerencia de fondos públicos más activa. Esto hace posible que los funcionarios electos y las agencias gubernamentales centrales implementen mejor las escogencias estratégicas decididas para el proceso presupuestario anual y aseguren que las asignaciones estratégicas sean llevadas a cabo. • En la formulación del presupuesto, el IFMS puede suministrar los datos sobre el gasto corriente del año en curso, así como del año anterior, lo que debería constituir la base para el presupuesto a proponerse para los años subsiguientes. Esto ayuda a asegurar presupuestos más realistas, vinculados a las tendencias vigentes. • Mediante la automatización de los datos, el IFMS permite que los mismos sean analizados en diferentes formas y con mayor prontitud, soportando una mejor calidad en la información, el análisis y la toma de decisiones durante la formulación del presupuesto (tanto para el Ministerio de Finanzas como para los ministerios de línea). El costo y las implicaciones de los cambios de políticas propuestos podrán ser mejor comprendidos y estimados de manera más adecuada.
<p>Nivel 3: Eficiencia operacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante la ayuda para asegurar que el dinero llegue a donde estaba previsto que llegase, el IFMS puede servir de apoyo a la eficiencia operacional en un nivel muy básico. (De manera similar, un IFMS ofrece una ayuda potencial para una mejor auditoría ex-post, así como para detectar la corrupción o el despilfarro de fondos). • Si se recoge con suficiente detalle, la información del IFMS puede ayudar a identificar y gerenciar los criterios de costos para las actividades, y permitir el establecimiento de comparaciones entre las modalidades alternativas para el suministro de servicios. • Si se vinculan con una estructura programática, con productos e impactos definibles, se hace posible la determinación del costo de las actividades, de las modalidades de producción y de la gerencia. • Si se incorporan los ingresos y las cuentas a ser percibidas, es posible mejorar la previsión del flujo de caja, la gerencia de caja, y disminuir los costos del servicio de la deuda (o de la deuda flotante). • Un IFMS ofrece oportunidades para la integración del personal y la nómina, la procuraduría, la gerencia de la inversión y del inventario con las finanzas. Esto hace posible mejorar la información y

los controles, mejorar la gerencia y reducir costos potenciales.
--

Además del suministro de una buena información, existen otros pre-requisitos para que un IFMS alcance todo su potencial. La información tiene que estar disponible para los usuarios clave y en un formato amistoso para el usuario. El *staff* del Ministerio de Finanzas debe tener acceso a la misma para propósitos de análisis, y los gerentes de los ministerios de línea deben tener acceso para propósitos de gerencia. Más aun, el *staff* debe tener la capacidad de analizar los datos y utilizarlos en la toma de decisiones, y los funcionarios y gerentes relacionados con las políticas deben entender la utilidad de la información y exigirla.

Al hacer que los datos financieros se encuentren ampliamente disponibles, se pueden mejorar los resultados en la medida en que la sociedad civil y sus organizaciones (por ejemplo los medios, empresas privadas, asociaciones, grupos de interés, *think tanks*, investigadores académicos y organizaciones no gubernamentales) revisen y detecten los problemas o tendencias que pudieran de otra manera pasar desapercibidos. Pero la concreción de este potencial depende de la preparación de los agentes externos para desempeñar un papel constructivo de vigilancia. En muchos países en desarrollo, estas capacidades de los agentes para hacer seguimientos y entender la gestión del presupuesto de sus gobiernos son todavía limitadas.

La exigencia de transparencia en el gobierno es un fenómeno relativamente nuevo. Es muy probable que haya resistencia por parte del gobierno o de sus agentes para producir una buena información financiera: la transparencia y la existencia de información pueden reducir la discrecionalidad administrativa en el uso de los fondos, y ciertamente expone a los agentes a la crítica, o en el peor de los casos, a su procesamiento. Al desarrollar un IFMS, deben tomarse seriamente en consideración las técnicas de gerencia del cambio, cómo y por quién va a ser utilizada la información, e inclusive cómo se planifica y se implementa el proyecto (por ejemplo, el compromiso del usuario final en el diseño y el monitoreo), a fines de aumentar las probabilidades de una implementación exitosa.

Entre los temas técnicos clave en el IFMS se incluye el desarrollo de estándares para la operación del sistema (oportunidad con la que los datos deben ser incorporados al sistema), estándares para la responsabilización (cómo codificar las transacciones), para el entrenamiento y el suministro de manuales y guías de funcionamiento, y un régimen de responsabilización para el personal financiero (estándares de ética y de profesionalismo, con sanciones claras para el mal desempeño material).

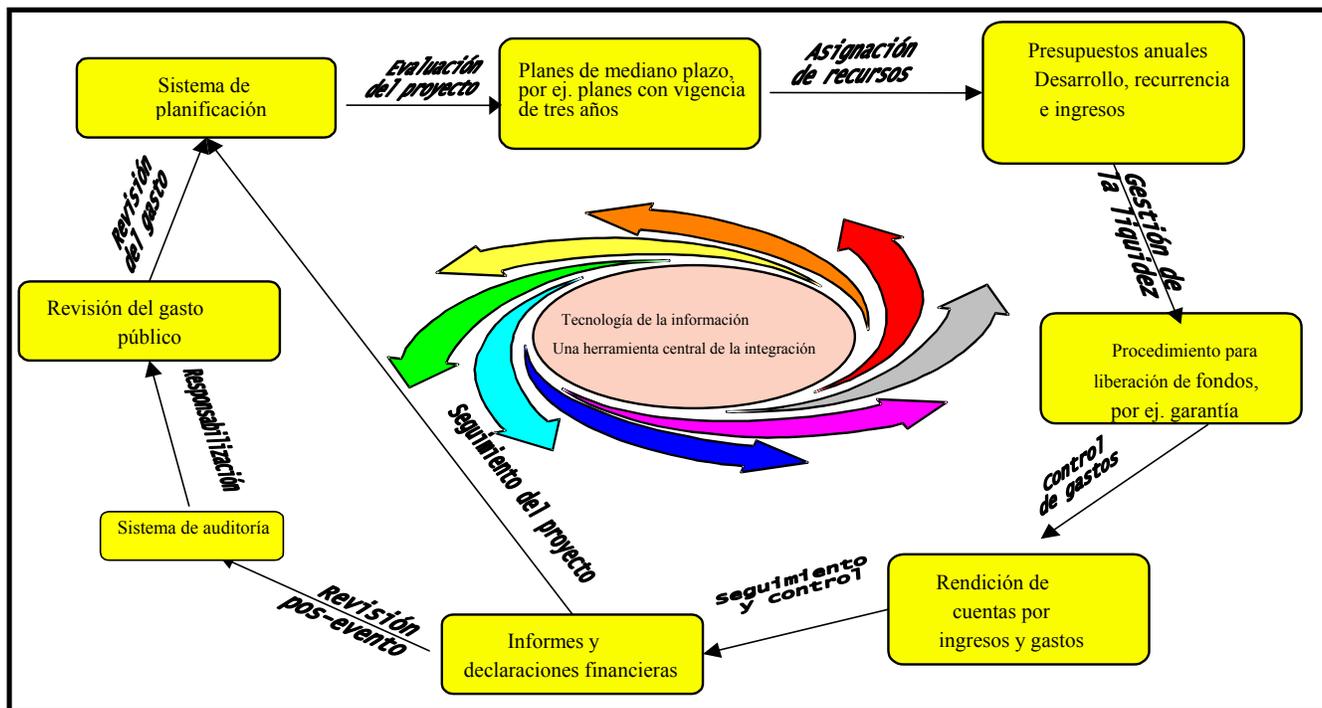
Para que se logren plenamente los beneficios, deben existir instituciones eficaces para la gestión presupuestaria y financiera, desempeñando cada una de ellas su papel específico, a saber:

- Regímenes de control interno en los ministerios que gastan;
- Auditoría interna para asegurar la integridad del sistema e integridad del control interno, proveer apoyo contable a la gerencia, reducir el despilfarro, el fraude y los ilícitos, y monitorear la sintonía con las políticas gerenciales (por ejemplo, las políticas de pago y de promoción);
- Auditoría externa para suministrar una verificación independiente de que los controles y los sistemas de auditoría internos se encuentran trabajando, para verificar la integridad del sistema IFMS y formular recomendaciones para su mejoramiento; y
- Un *staff* presupuestario bien entrenado en el Ministerio de Finanzas y ministerios de línea, capaces de utilizar la información con miras a la planificación y a la toma de decisiones.

El Gráfico 1 ilustra sobre algunos de los sistemas que deberían estar montados y funcionando para que un IFMS pueda alcanzar todo su potencial.

GRAFICO 1: IFMS en sistemas PEM

Límites del sistema de gestión financiera



Fuente: “Integrated Financial Management”. Michael Parry, International Management Consultants Limited. Taller de Entrenamiento sobre Presupuesto Gubernamental en Países en Desarrollo. Naciones Unidas. Diciembre de 1997.

Las operaciones de IFMS en América Latina

Desde fines de los años 1980, el Banco Mundial ha apoyado los esfuerzos realizados por varios gobiernos para modernizar sus sistemas de gestión financiera. Uno de los métodos predominantes de la asistencia, en particular en América Latina, fue la introducción de un sistema financiero integrado (IFMS). Países como Argentina, Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Venezuela, recibieron del Banco Mundial préstamos de asistencia técnica para instalar IFMS, y otros donantes, incluyendo el BID y USAID, también promovieron la instalación de IFMS en la región. Las experiencias que han tenido lugar hasta el momento actual son, sin embargo, variadas. Argentina y Guatemala, por ejemplo, han implementado IFMS con éxito relativo, mientras que otros países han tenido que luchar para alcanzar progresos visibles en el mejoramiento de las prácticas de gestión de las finanzas públicas³.

El apoyo del Banco a las reformas de la gestión financiera en la región de América Latina surgió de la concientización de que la estabilidad fiscal requiere de herramientas básicas tales como los sistemas de tesorería (incluyendo un IFMS), y posteriormente del creciente énfasis puesto en el mejoramiento de la relación costo-efectividad y de la calidad en el uso de los recursos públicos. Esta última asunción coincide con el auge de las economías de mercado y las democracias estables, así como el reconocimiento de que el gasto público debe desplazarse desde el “desarrollo extensivo” (una

participación todavía mayor en el PIB) hacia un “desarrollo intensivo” (utilización cada día más eficiente de los recursos limitados).

La mayoría de los proyectos se han centrado en la modernización de las reglas y sistemas anacrónicos o en la creación de normas y sistemas donde ellos no existían. Dos proyectos de IFMS (Guatemala 1995 y 1997, y Argentina 1991) se mantienen en razón de su considerable éxito en la aplicación del enfoque de modernización. En ambos casos el esfuerzo de reforma se desplazó rápidamente y aprovechó las ventajas ofrecidas por las “ventanas de oportunidad”, incluyendo un firme apoyo político.

En el caso de la Argentina, cuando comenzó el proyecto en 1991, el presupuesto era meramente una formalidad y el gobierno era incapaz de programar y controlar el gasto público. Con anterioridad, la alta inflación y las limitaciones del capital humano así como de la capacidad de la tecnología de la información, habían tornado irrelevante el presupuesto, por lo que el gobierno limitaba la gestión del gasto público a producir informes *ex-post* sobre lo que se había gastado. Después de que la equivalencia peso-dólar (convertibilidad fiscal) ayudó a dominar la inflación, el Banco colaboró con el gobierno en el diseño de un nuevo marco legal que delineó claramente las responsabilidades fiscales en el interior del sector público. El proyecto también financió un moderno sistema de control y de auditoría que integró las funciones de gerencia fiscal, y en 1991, por primera vez en 50 años, el presupuesto federal para 1992 fue sometido a tiempo y aprobado antes del comienzo del año fiscal.

En el caso de Guatemala, una revisión del Banco en 1992 concluyó que “serias deficiencias administrativas que abarcaban prácticamente todos los aspectos de la formulación y la ejecución del presupuesto, estaban obstaculizando el logro de las metas”. Las leyes y los sistemas de gerencia financiera eran obsoletos, inconsistentes y faltos de coordinación. El gobierno dictó nuevas leyes y regulaciones, y el Banco financió un sistema de gestión financiera integrado y actualizado, en capacidad de proveer en tiempo real una información apropiada de todas las transacciones financieras que tenían lugar en la administración pública nacional a los líderes del gobierno tanto como a los ciudadanos.

El proyecto de Modernización del Estado del Ecuador, en 1994, también trató de modernizar la gerencia de las finanzas públicas, de acuerdo con la nueva Ley Presupuestaria. El obstáculo más evidente para la modernización en el Ecuador era la proliferación de reglas y controles; los gerentes públicos gastaban gran cantidad de energía tratando de sortear dichas restricciones. Una forma en la cual el proyecto de Modernización del Estado propuso modernizar la gerencia de las finanzas públicas fue la de cambiar el foco de los controles desde *ex ante* a *ex post*, y modificar los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las reglas (por ejemplo, cumplimiento obligatorio a través del Sistema Computarizado de Pagos por redes bancarias en lugar de garantizar el cumplimiento a través de la acción discrecional de altos funcionarios). Durante la implementación, el proyecto encontró una rígida oposición de parte de algunos altos funcionarios, quienes se resistían a perder poder como resultado del cambio propuesto en los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las reglas. Los avances en el proyecto de Modernización del Estado han sido lentos, en parte debido a la resistencia política y burocrática.

En Bolivia, el Banco ha estado apoyando la reforma de la gestión financiera desde 1987, con resultados limitados. El proyecto SAFCO intentaba establecer los sistemas básicos de administración financiera y de control, así como las capacidades y el personal para hacer uso de los nuevos sistemas. Tras algunas demoras, la Ley SAFCO fue presentada en 1990, destacando los principios y estándares de un moderno sistema de gestión financiera para el sector público en su totalidad. En atención a que el nuevo sistema no fue exitosamente implementado en todas las entidades públicas, el Banco aprobó un segundo proyecto de gerencia financiera en 1991. El objetivo primario de este segundo proyecto fue asegurar que la SAFCO sería adoptada en todo el sector gubernamental, y que los responsables de la elaboración de las políticas públicas utilizarían la información generada por el sistema. Un tercer

proyecto de gestión financiera fue aprobado en 1997 para servir de apoyo al gobierno en la implementación del SAFCO a nivel regional, aunque después de haber transcurrido casi una década su utilización no se ha consolidado en el gobierno central. En 1999, el tercer proyecto (ILACO II) recibió un renovado empuje tanto del Banco como del gobierno, y con un nuevo proyecto rector en marcha, finalmente comenzó a avanzar en su implementación. Los proyectos SAFCO suministran un ejemplo clásico de cómo el enfoque de modernización a menudo subestima aspectos burocráticos y políticos clave, que pueden bloquear las reformas institucionales fundamentales. La resistencia en el interior de varias unidades en el Ministerio de Finanzas, la falta de pertenencia del proyecto en la actitud de algunos ministros de finanzas, y una poco clara visión de la reforma, todo esto conspiró contra el proyecto. Los tres créditos en Bolivia se centraron en los mejoramientos técnicos para dotar de mayor rapidez y hacer más fácil el funcionamiento del sistema. Sin embargo, estos créditos prestaron poca atención al problema subyacente: un cambio en las reglas formales no necesariamente se traduce en un cambio en las normas informales que definen el comportamiento real.

Reforma de la gestión de las finanzas públicas en Guatemala⁴

Si bien los resultados de la implementación de proyectos IFMS en la región son variados, se registran unos pocos éxitos bien conocidos. Tal vez los que han recibido mayor reconocimiento son los que pertenecen a la serie de Proyectos de Gerencia Integrada (I y II) en Guatemala. “El IFMS ha revolucionado la transparencia y la eficiencia en el flujo de los fondos en el país en el período posterior al conflicto. Al salir de tres décadas de guerra civil, Guatemala evidencia una desesperada necesidad no sólo de mejorar el suministro de servicios, sino también de restaurar la confianza en la integridad y en la eficiencia del sector público”⁵. Al cabo de cinco años de implementación, los logros de los proyectos IFMS en Guatemala incluyen:

- Amplia disminución de los precios pagados por suministros (por ejemplo, la película para radiografías bajó 60 por ciento y los precios de los productos farmacéuticos tuvieron una drástica reducción) debido a la modernización de los sistemas de adquisición y de pagos que han acortado sustancialmente el tiempo y los pasos procedimentales (y por consiguiente, las prebendas impuestas sobre los precios para reflejar la inflación y/o los sobornos por parte de proveedores para acelerar los pagos).
- Se eliminaron los atrasos en los pagos a proveedores. Anteriormente, la denominada “deuda flotante” acostumbraba a demorarse hasta tres meses en el curso del siguiente año fiscal, evitando la “apertura” del nuevo presupuesto.
- Racionalización de los procedimientos de gerencia financiera y prácticas gubernamentales, tales como el mayor uso de transferencias electrónicas de fondos desde prácticamente cero en 1996 hasta 50 por ciento de los pagos del sector público en 1998; la reducción del número de cuentas bancarias desde 1.300 en 1990 a 600 en 1998, con el propósito de mantener una Cuenta Única para el año 2000; la reducción del número de ítems presupuestarios desde 7.920 hasta 887 durante el período 1997-1999, permitiendo una mejor atención de los programas junto con la adjudicación de una mayor flexibilidad a las agencias ejecutoras, para ajustar sus presupuestos sin la pérdida de tiempo que representaba el requerimiento previo de aprobación por parte del Ministerio de Finanzas.
- Por primera vez el presupuesto de 1999 fue presentado ante el Congreso en CD ROM el 2 de septiembre de 1998, junto con los gastos corrientes reales de 1998 al 28 de agosto de 1998 (vale decir, con sólo cuatro días de antigüedad). Esto suministra una información más manejable para las deliberaciones del Congreso y promueve la atención en los resultados del presupuesto actual *versus* las prioridades presupuestarias futuras.
- Legisladores, ciudadanos particulares, organizaciones sin fines de lucro, así como cualquier otro interesado, pueden acceder a los presupuestos nacionales propuestos y ejecutados en varios sitios computarizados en Guatemala y a través de Internet (www.siafsag.gob.gt).
- Los indicadores tanto físicos como financieros se encuentran actualmente incluidos en el presupuesto para medir mejor el desempeño y promover una atención centrada en los resultados, y los ministerios de línea disponen de una información oportuna y apropiada para mejorar la programación material y la provisión de servicios.
- Los equipos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo que implementaron proyectos en los sectores de educación y de salud reportaron claras mejoras en la implementación de los proyectos debido a la descentralización de las responsabilidades y al mejoramiento en las políticas y procedimientos de gestión financiera, y a la accesibilidad de la información.

La Comisión de Paz de las Naciones Unidas que apoyó la implementación de los Acuerdos de Paz firmados a fines de 1996, poniendo fin a 30 años de guerra civil en Guatemala, percibe el proyecto como una contribución directa con el mejoramiento de la gestión de gobierno en Guatemala. En fecha más reciente, el proyecto hizo que para Guatemala fuese más fácil que para los países vecinos el manejo y la contabilidad de la asistencia que estaba siendo provista para la reconstrucción como consecuencia del huracán Mitch. El proyecto de Guatemala ha sido observado por delegaciones provenientes de distintas partes de América Latina (incluyendo Argentina, Bolivia, Costa Rica y Nicaragua) y presentado como un sistema modelo en conferencias internacionales, e internamente en el Banco.

Efectos del IFMS sobre el desempeño de la PEM: el caso de Nicaragua⁶

Aunque no ha habido una evaluación muy sistemática de los impactos del IFMS en los tres niveles de desempeño de la gerencia del gasto público, se tiene a mano una estimación preliminar para el caso de Nicaragua. Allí, la implementación del IFMS realizó contribuciones marginales en términos de disciplina fiscal agregada y eficiencia en las asignaciones, así como contribuciones, aunque limitadas, más sustanciales con la eficiencia operacional del nivel central.

¿Se logró la disciplina fiscal agregada? En Nicaragua, el marco de referencia constitucional y legal del presupuesto, así como los estándares y procedimientos presupuestarios desarrollados en relación con el SIGFA son, por lo general, percibidos como suministrando una base regulatoria sólida, así como una clara definición de los roles de las ramas ejecutiva y legislativa, del MOF como administrador presupuestario a nivel central, agencias de línea y unidades de gasto.

Por más sólidos que pudieran ser los arreglos institucionales para la gerencia del gasto público, los mismos eran frecuentemente derrotados por prácticas gerenciales discutibles en el nivel superior del gobierno. Algunos ejemplos:

- Un ejemplo reciente y de gran importancia es que en 1999, sin la aprobación de la Asamblea Nacional, la administración excedió las asignaciones presupuestarias autorizadas en 10,4% (equivalente aproximadamente a US\$ 82 millones), de las cuales 16,1% en gastos corrientes y 83,9% en gastos de capital. Fue recién en diciembre de 1999, luego de que ya habían tenido lugar casi todos los gastos, cuando la rama ejecutiva requirió un incremento legislativo *post facto* de las asignaciones presupuestarias, sobre la base de la incorporación *post facto* al presupuesto de 1999 de recursos externos recibidos durante el año.

- Órdenes de pago pobremente sustentadas son todavía libradas con frecuencia por los altos funcionarios del Gobierno Nacional (GON) al Tesoro central, sujetas a futura regularización. Cuando el sistema central - SIGFA entró en vigencia a mediados de 1998, fueron detectados por el sistema aproximadamente US\$ 20 millones en transacciones vigentes de este tipo (clasificados como “anticipos” o adelantos). Se informó de esta situación a las autoridades superiores del GON, acelerando las acciones para la regularización. Sin embargo, esta práctica continúa, y con frecuencia resulta en una avalancha de modificaciones presupuestarias a fines del año fiscal con el propósito de regularizar este tipo de transacciones.

- En el período 1999-2000, las altas autoridades impositivas financiaron gastos por fuera del sistema presupuestario con fondos provenientes de un complejo arbitraje entre los créditos y las obligaciones impositivas de las entidades del sector público. Eso fue sujeto de un intenso debate público durante la primera mitad del año 2000, y eventualmente provocó la renuncia de dos funcionarios de muy alto rango del GON.

¿Están siendo asignados los recursos en forma eficiente, de acuerdo con las prioridades estratégicas? En un país golpeado por la pobreza, como es Nicaragua, con una base de recursos persistentemente baja y requiriendo de una fuerte ayuda externa para sus actividades de desarrollo, así como para financiar sus déficit presupuestarios primarios, la asignación de recursos de conformidad con las prioridades estratégicas es todavía más esencial que en los países más ricos. Asimismo, se trata de algo extremadamente difícil de lograr, porque cualquier paquete de recursos que pueda ser

razonablemente esperado, será siempre demasiado pequeño en relación con las necesidades básicas y excluyentes de la nación, de manera que el establecimiento de un equilibrio en la asignación es un aspecto crítico. Se requiere un marco de referencia muy sólido para la formulación de políticas fiscales, inclusive para alcanzar éxitos limitados en esta área; pero se trata de un área en la cual Nicaragua demuestra una particular debilidad y para la cual no se ha recibido asistencia sistemática por parte de los donantes, incluyendo al Banco Mundial⁷.

Sin embargo, la implementación del IFMS podría mejorar la formulación del presupuesto a través del mejoramiento del nivel de información requerido para el seguimiento y la evaluación del desempeño. Una evaluación efectiva debería, al menos en teoría, resultar eventualmente en una asignación de recursos más eficiente. Pero para que el IFMS pueda marcar una verdadera diferencia, otro requerimiento sería el despliegue extensivo del IFMS al nivel de la unidad de gasto a efectos de soportar un proceso presupuestario eficiente desde la base hacia la cúspide. Esto no ha ocurrido todavía en Nicaragua, en la medida en que el despliegue SIGFA - Local ha sido repetidamente postergado, por lo que la implementación del IFMS ha tenido un impacto directo relativamente pequeño hasta el momento actual sobre la eficiencia de la asignación de recursos.

Al interior de este contexto más amplio de políticas fiscales, el impacto de la implementación del IFMS sobre la eficiencia de asignación de recursos no ha sido significativo hasta la fecha en Nicaragua, aunque las mejoras relacionadas con el IFMS en los sistemas de información presupuestaria sin duda se tornarán muy útiles cuando se fortalezcan los arreglos institucionales apropiados para la formulación de una sólida política fiscal, con tal de que tengan lugar mejoramientos paralelos en la gestión de gobierno.

¿Se han mejorado las operaciones de gerencia financiera, de modo tal que los recursos sean utilizados con mayor eficiencia y eficacia? La implementación de los estándares del IFMS y la tecnología de la información integrando el presupuesto, la contabilidad y las operaciones de tesorería, han dado lugar a una creciente demanda de coordinación entre las funciones presupuestarias y las de gerencia de caja, y mejoran la eficiencia operacional a nivel central del MOF.

A pesar de su desarrollo limitado, la implementación del IFMS ha resultado en una serie de muy importantes mejoras operacionales, que conducen a un uso más eficiente de los recursos, incluyendo:

- Se han desarrollado estándares operacionales formales en todas las áreas del IFMS: tesorería, presupuesto, contabilidad, deuda pública y abastecimiento. Los nuevos estándares son de aplicación obligatoria a través del gobierno central. Los nuevos sistemas de información están programados para seguir estos estándares.
- Se ha suministrado entrenamiento extensivo en materia de IFMS al *staff* financiero del MOF y de las unidades centrales financieras y administrativas de las agencias de línea.
- El establecimiento de un sistema operativo efectivo en el Tesoro a nivel central (Caja Única del Tesoro o CUT), ha concentrado en la tesorería central las cuentas de caja previamente dispersas a lo largo de todo el gobierno central, fortaleciendo el nivel central de liquidez para hacer más rápidos los pagos a los proveedores. Este es un aspecto clave del desarrollo del IFMS, conducente también al mejoramiento del sistema en toda su extensión en cuanto a eficiencia operativa, en la medida en que permite una respuesta más oportuna en el tiempo a las necesidades de las unidades de gasto. La introducción de la CUT ha reducido el tiempo de pago a los proveedores de bienes y servicios, desde varias semanas en el pasado, a un promedio de dos días a partir del momento en que el departamento de contabilidad emite la autorización de pago a la tesorería.
- La programación automatizada de la ejecución del presupuesto obliga a las unidades de gasto a programar operaciones durante un período de tiempo dado, sobre la base de cuotas predeterminadas para la colocación de órdenes de compra (compromisos), obligaciones devengadas y para efectuar pagos, mejorando por esta vía la predictibilidad de los recursos.

- La determinación *on-line* de la disponibilidad presupuestaria reduce significativamente el tiempo requerido para confirmar las órdenes de compra hechas por las unidades de gasto para la adquisición o para el registro automático de proveedores de bienes y servicios.

- El procesamiento *on-line* de los requerimientos para las modificaciones presupuestarias hechas durante el año fiscal por las unidades de gerencia financiera de los ministerios de línea también contribuyen con una ejecución más expedita del presupuesto y una adaptación más rápida a las cambiantes prioridades de la ejecución presupuestaria.

El principal factor que limita el impacto del IFMS sobre los resultados presupuestarios, por ahora, es que el sistema no ha cubierto hasta el momento actual los ministerios de línea y las agencias o unidades de gasto, al estar restringido al MOF. Sin embargo, aun si la implementación del IFMS se extendiese hacia la base, al nivel de las unidades de gasto, su impacto sobre los resultados presupuestarios seguiría estando condicionado por otras restricciones contextuales de naturaleza política y cultural, así como por la persistentemente pobre capacidad del GON para formular sólidas políticas macroeconómicas y fiscales, y establecer prioridades estratégicas más allá del mero discurso político.

No hace falta decirlo; sin una plena implementación, el IFMS no puede concretar su potencial para mejorar el desempeño de la PEM. Cabe argumentar que existen al menos tres clases de condiciones a las que los diseñadores de la reforma del IFMS deberían prestar atención, inclusive cuando el IFMS haya sido instalado más o menos exitosamente. Estas son: i) principios generales de un buen presupuesto; ii) incentivos de los actores burocráticos que implementarán y utilizarán el IFMS; y iii) incentivos políticos más amplios que pueden afectar la calidad de la PEM, con o sin un IFMS.

“*Unas buenas bases*”: el IFMS no es una panacea, y es poco probable que pueda producir mejoras significativas y duraderas a menos que se aborden simultáneamente ciertos aspectos básicos de un buen presupuesto por parte de los reformadores. Cinco principios generales de finanzas públicas han surgido en el curso de los años para guiar los desarrollos en los sistemas de gasto público. Estos son:

- 1.- Cobertura: incluye todos los ingresos y los gastos, y todas las agencias de gobierno.
- 2.- Adecuación: registra las transacciones y flujos reales.
- 3.- Anualidad: cubre un período de tiempo definido (por ejemplo, un año).
- 4.- Autoridad: sólo se gasta lo que está autorizado por la ley.
- 5.- Transparencia: la información sobre el gasto debería estar a disposición del público, en un tiempo oportuno y en un formato comprensible o corriente.

Cuando faltan algunos de estos elementos básicos de un buen presupuesto, el IFMS no puede realizar su potencial para mejorar la gerencia del gasto público.

Por ejemplo, Honduras ha realizado un progreso significativo en el mejoramiento de la calidad de los datos sobre el gasto, con la gradual introducción del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y con mejoras concomitantes en los procedimientos y en la presentación de su presupuesto. A este respecto, el país produce ahora datos de presupuesto con ítems de línea sumamente detallados, incluyendo amplias clasificaciones funcionales y económicas, así como amplios cortes por programas. El presupuesto se encuentra disponible en CD-ROM y en el sitio web del Ministerio de Finanzas. Sin embargo, existen todavía algunas fallas que obstaculizan el seguimiento de los programas de gastos, particularmente de los programas vinculados con el tema de la pobreza. El uso de categorías presupuestarias opacas, que oscurecen las asignaciones reales de significativas porciones del presupuesto, torna dificultoso el monitoreo del proceso. Un ejemplo es el de la utilización de las denominadas *asignaciones globales* (N.T.: en español en el texto) como una categoría de gasto en el presupuesto, que da cuenta de alrededor del 14 por ciento del total del presupuesto 2000, y del 20 por ciento de los presupuestos de los ministerios de educación y de salud. Inclusive en el presupuesto ejecutado, las asignaciones globales dieron cuenta consistentemente de más del 10 por ciento de los gastos totales (excepto en 1999).

Tabla 3: Las “asignaciones globales” y su probable destino de agencia en el 2000

Agencia	Asignaciones globales como % del presupuesto de la agencia	Participación del total de asignaciones globales
Secretaría de Educación	19,0	28,1
Secretaría de Salud	20,0	14,9
Poder Judicial	100,0	13,2
Poder Legislativo	100,0	10,2
Ministerio Público	100,0	5,2
Presidencia de la República	86,8	5,0
Organismo Electoral	100,0	3,9
Procuraduría General	100,0	0,9
Servicios Centralizados	12,0	15,9
Otros	-----	2,8
Total	14,0	100,0

Fuente: Honduras: *Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*. Banco Mundial (2001), Informe No. 22070.

Tabla 4: Las “asignaciones globales” como porcentaje del presupuesto total ejecutado

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
13,7%	13,0%	10,9%	11,4%	10,8%	10,5%	12,7%	13,8	13,6%	8,9%

Fuente: Honduras: *Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*. Banco Mundial (2001), Informe No. 22070.

Aun cuando estas categorías de gasto le dan al gobierno una considerable flexibilidad, esta práctica socava seriamente la transparencia y la rendición de cuentas del proceso presupuestario.

“*Unos buenos incentivos*”: otra importante consideración que debe hacerse es que la instalación de un IFMS sin los correspondientes cambios en los procedimientos y en los comportamientos, no resulta en una mejor gerencia del gasto público. Simplemente reproducirá las prácticas sub-óptimas de gerencia presupuestaria y financiera con mayor transparencia, y quizás inclusive con alguna mayor eficiencia.

Un aspecto que viene a colación en Honduras es la sostenida confianza en un presupuesto histórico mecanicista. Datos de la Secretaría de Salud indican que existe un patrón “institucionalizado” de modificaciones presupuestarias debido a la formulación presupuestaria incremental mecánica. La Tabla 5 muestra las asignaciones presupuestarias a los programas ambulatorios y hospitalarios. Una explicación plausible de este fenómeno que se repite es que la Secretaría de Salud no toma en cuenta el nivel de ejecución del presupuesto del año anterior como línea de base para la formulación de la propuesta presupuestaria para un año dado. Más bien la propuesta presupuestaria aparece como un ajuste incremental del presupuesto aprobado el año anterior (o posiblemente de la propuesta presupuestaria del ministerio al SEFIN). La Secretaría de Salud también informó que solicitó 460

modificaciones en 1999, lo que tomó aproximadamente un mes y medio para la aprobación del SEFIN. Esto constituye una clara evidencia de que los ministerios de línea no ven el presupuesto aprobado como un medio obligatorio para la asignación de los recursos presupuestarios.

Tabla 5: Re-asignación presupuestaria en el año - Ministerio de Salud, 1994 - 1999

			Aprobada	Modificada	Ejecutada
1994	102	Enfermed. Trans. y c. amb.	22.900.000	80.556.279	79.767.609
	103	Atención medic. Hospital.	51.652.076	9.480.073	9.198.143
1995	102	Enfermed. Trans. y c. amb.	32.949.496	117.533.382	115.124.122
	103	Atención medic. Hospital.	70.790.205	9.420.806	9.310.320
1996	102	Enfermed. Trans. y c. amb.	42.858.000	140.204.827	139.658.659
	103	Atención medic. Hospital.	95.757.912	26.857.854	26.814.872
1997	102	Enfermed. Trans. y c. amb.	57.533.232	168.178.486	160.469.006
	103	Atención medic. Hospital.	111.333.484	9.155.593	9.119.535
1998	102	Enfermed. Trans. y c. amb.	64.497.377	184.450.930	180.580.542
	103	Atención medic. Hospital.	136.112.974	9.852.650	9.417.506
1999	11	Atención ambulatoria	70.545.265	190.327.038	188.731.047
	13	Atención hospitalaria	160.541.933	32.774.016	31.633.535

Fuente: Secretaría de Salud.

"Unas buenas políticas": ningún mejoramiento técnico es inmune al abuso políticamente motivado por parte de los gobiernos. El IFMS no constituye una excepción. Independientemente de cuán bien haya sido diseñado, un IFMS se muestra en último término impotente si los políticos optan por tomar decisiones con implicaciones fiscales y presupuestarias sin tomar en consideración la calidad de la información financiera generada por el IFMS. Una buena información y un análisis apropiado no aseguran una buena toma de decisiones. En los sistemas democráticos, las decisiones pobres desde el punto de vista técnico, son posibles y permitidas, y ningún juicio técnico podría prevalecer sobre las decisiones de los funcionarios democráticamente electos. Pero aun en estos casos, los juicios técnicamente erróneos deberían ser juicios sustentados, tomados como decisiones políticas por parte de dirigentes políticamente responsables: las consecuencias serían conocidas y comunicadas. Esto destaca un aspecto poco enfatizado de los sistemas presupuestarios: la educación. Las oficinas financieras que funcionan bien brindan competencia objetiva y neutral a los funcionarios responsables de la elaboración de las políticas. Ellas forman cuadros políticos en finanzas públicas y en economía, informan de las potenciales consecuencias de diferentes cursos de acción, y para una meta determinada de política, identifican las opciones menos costosas y más efectivas para alcanzar el objetivo propuesto.

Por ejemplo, Honduras habitualmente enfrenta el riesgo de políticas fiscales no sustentables debido a las cuentas salariales gubernamentales inflacionarias. El Banco ha estado apoyando el esfuerzo de Honduras para instalar un IFMS en ministerios escogidos en el curso de los últimos años, y se han hecho notorios progresos en este frente. Entre tanto, sin embargo, no se tocaron algunas de las más serias amenazas a la solidez de las políticas fiscales y presupuestarias del país, como es el caso del poder irrestricto del Congreso para tomar decisiones políticas con implicaciones fiscales significativas. En razón de la concesión fiscalmente irresponsable de incrementos salariales a los trabajadores del sector social (por ejemplo, maestros, médicos, etc.), Honduras podría enfrentar una dura escogencia

entre el uso de los “ahorros” del alivio de la deuda HIPC para financiar programas de reducción de la pobreza o pagar salarios a los empleados del sector público.

En Perú, bajo Fujimori, se implementó un IFMS moderno y con buen funcionamiento, que mejoró la gestión financiera y el control ejecutivo de la burocracia de carrera. Sin embargo, el ejecutivo sobrepasó sus propios controles en casos escogidos, para alcanzar sus propios fines; la institución de auditoría externa estuvo subfinanciada; se limitó el margen de maniobra para los auditores internos en el cumplimiento de sus tareas, y se abusó ampliamente de los decretos ejecutivos de urgencia para modificar el presupuesto y transferir fondos de manera no transparente. Es de interés hacer notar que los dos ministerios donde se alega que tuvo lugar la mayor parte del despilfarro y del abuso de los fondos públicos (Interior y Defensa), fueron deliberadamente mantenidos fuera del IFMS. Ello no obstante, la existencia del IFMS permite que los auditores rastreen los abusos en los lugares en que el sistema fue implementado, e inclusive instituciones funcionando moderadamente (auditoría interna y externa) pueden ahondar la investigación en agencias que no cuentan con IFMS para erradicar la comisión de hechos de corrupción.

Conclusiones

El IFMS no es una panacea; para que se constituya en un instrumento efectivo de gestión del gasto público, previamente deben tomarse en cuenta algunos aspectos básicos del presupuesto. El IFMS puede mejorar la transparencia, pero el presupuesto debería ser transparente con o sin IFMS. Sin embargo, existe el riesgo de que cuando las operaciones del ISMF se preparan con premura o sin un suficiente trabajo previo de diagnóstico, se ignoren algunos sencillos aspectos básicos que podrían ser manejados con facilidad, con lo que se mantiene una persistente debilidad en ciertas dimensiones del IFMS.

La buena información es una condición necesaria para el mejoramiento de la PEM, y el IFMS puede contribuir significativamente, aun si se cuestiona la necesidad de integrarlo plenamente o inclusive computarizarlo en toda circunstancia. Los costos marginales deberían ser sopesados en función de los beneficios marginales, y proceder por fases sucesivas en el desarrollo del sistema puede ser preferible a tratar de implementar un paquete completo de una sola vez. Más aun, los precios relativos de trabajo y capital deberían ser cotejados a la hora de decidir el grado de computarización, así como el costo relativo de un *staff* de gerencia financiera altamente capacitado o de uno menos capacitado, para cada país.

Es importante moderar las expectativas acerca de qué puede lograr un IFMS, y de las limitaciones para alcanzar su pleno potencial. Una PEM es un sistema humano complejo, y el objetivo es desarrollar verdaderamente un sistema de gerencia financiera auto-sustentable y auto-correctible para el país. Instituciones sólidas incrementarán la tendencia y la probabilidad de obtener los mejores resultados de la PEM. Un IFMS no es sino un componente de este complejo sistema.

La reforma de la PEM es una reforma institucional, y como tal, es preciso tomar en cuenta una serie de factores más amplios, de la gestión de gobierno e institucionales, en las fases de diseño e implementación.

- ¿Cómo crear una demanda efectiva para una buena información?
- ¿Cómo crear incentivos para un uso responsable de la información?
- ¿Qué otros mecanismos suplementarios son necesarios para poder aprovechar las ventajas del IFMS?

La reingeniería del presupuesto y de los procesos de gestión financiera constituye casi siempre una necesidad en la implementación de una reforma de la PEM guiada por un IFMS. Pero en un entorno típicamente latinoamericano de informalidad burocrática, donde las normas formales y las regulaciones no siempre son seguidas, los efectivos procesos de reingeniería requerirían una comprensión sofisticada de los incentivos detrás del comportamiento de los funcionarios públicos. Si

algunos de los esfuerzos de reforma en el contexto de lo que se ha denominado paradigma de la modernización no han dado los resultados esperados con un nuevo marco legal y modernas plataformas de tecnología de la información, ello puede obedecer parcialmente a su incapacidad para reconocer esas dimensiones institucionales informales de la realidad burocrática en América Latina. La implementación irregular y parcial (en el mejor de los casos) de la Ley SAFCO en Bolivia, que algunos expertos han considerado de muy alta calidad, es un ejemplo llamativo.

Finalmente, es importante tener en mente que inclusive una perfecta solución técnica podría quedar anulada ante poderosos incentivos políticos que se opongan a una bien fundamentada gestión de los gastos públicos. La creciente toma de conciencia y el interés por la gobernanza y los factores institucionales en tanto afectan la dinámica de la reforma, deberían constituir fuentes de información para el diseño y la implementación de las reformas del IFMS, así como deberían guiar un proceso de cambio políticamente más abierto, como es la descentralización. Las especificidades serán diferentes de un país a otro, y el conocimiento acerca de cómo utilizar soluciones técnicas para disciplinar la toma de decisiones políticas no ha alcanzado aún un desarrollo satisfactorio. La literatura más reciente sobre instituciones fiscales y economía política de la gestión financiera podría arrojar cierta luz sobre algunos aspectos de este desafío, e igualmente podría hacerlo el enfoque más tradicional al estudio del presupuesto desde la perspectiva de las ciencias políticas y la administración pública. Pero los donantes también necesitan prestar mayor atención a la economía política de la reforma de la PEM y acumular conocimiento operativamente relevante de las condiciones que facilitan la implementación de la reforma y las estrategias efectivas de reforma. Una de las promesas interesantes del IFMS es que puede revelar problemas y obstáculos hasta este momento desconocidos, y por esta vía constituirse en un catalizador para reformas adicionales y de mayor amplitud.

Notas

¹ Las operaciones incluyen a Jamaica (1982), Costa Rica (1985), Trinidad & Tobago (1989) y Uruguay (1987, 1989).

² Los proyectos TA “Stand Alone” incluyen proyectos de gerencia del sector público en Argentina (1986), Brasil (1986), Chile (1985) y Ecuador (1985).

³ A pesar de estas observaciones acerca del desempeño aparente de las operaciones de los IFMS en diferentes países, el Banco Mundial tiene todavía que realizar una evaluación objetiva y sistemática de estas operaciones.

⁴ Para más detalles, ver Richard Moore (julio de 2000), “Implementing Integrated Financial Management Systems as Institutional Reform: The Case of Guatemala’s SIAF” (manuscrito no publicado).

⁵ “1999 Awards for Excellence: Guatemala Financial Management Reform Team”.

⁶ Esta sección se apoya en Rodolfo Salcedo (agosto de 2000), “Implementing Integrated Financial Management Systems: The Case of Nicaragua” (manuscrito no publicado).

⁷ El Banco Mundial se encuentra actualmente apoyando el fortalecimiento de la “formulación, ejecución y supervisión de las políticas macroeconómicas, fiscales y de inversión”, afrontando las “superposiciones y vacíos, los insuficientes recursos humanos, y la falta de coordinación entre las distintas agencias”.

El apoyo a la reforma gubernamental mediante métodos mejorados para la evaluación: hacia un diálogo multinacional sobre las lecciones aprendidas *

George Julnes

Desde hace muchos años, la evaluación de programas, al igual que la actividad relacionada de evaluación de políticas, ha sido promovida como forma de mejorar la rendición de cuentas en el gobierno. Sin embargo, en Estados Unidos y en otros países, la evaluación de programas ha resultado ser una actividad controvertida. En particular, la visión inicial de la evaluación como extensión de una buena ciencia social (por ejemplo, Campbell, 1969) ha sido criticada, tanto desde el punto de vista de los valores que encierra como por los métodos que utiliza.

Estas polémicas han producido un efecto polarizante sobre la comunidad de evaluadores en Estados Unidos, y el resultado ha sido lo que se viene llamando las guerras de paradigmas en evaluación. Pese a que los conflictos entre enfoques ideológicos opuestos hayan podido ser intelectualmente estimulantes, al mismo tiempo han reforzado las barreras entre los enfoques alternativos que tienen a su disposición quienes ejercen la evaluación. Reconociendo esta inquietud, ha surgido un esfuerzo por reconciliar los enfoques, haciendo énfasis en la evaluación como actividad pragmática dirigida a atender diferentes necesidades en diferentes contextos.

Este trabajo presenta esta visión pragmática emergente y considera algunas de las lecciones aprendidas acerca del manejo de evaluaciones productivas. A manera de conclusión, se trata la forma de ejecutar algunos de los puntos argumentados: cómo preparar una evaluación que combine los múltiples métodos existentes para resolver asuntos prácticos. El artículo tiene como propósito promover un diálogo entre evaluadores de las Américas y de otras regiones sobre las lecciones de la evaluación y la forma de lograr el propósito pragmático de apoyar un gobierno más efectivo.

1. Las lecciones aprendidas de las guerras de paradigmas

Las guerras de paradigmas de los últimos decenios no han sido una pugna entre sólo dos posiciones; más bien comprenden diversas críticas en contra y argumentos a favor de una visión de la evaluación, proveniente de las ciencias sociales. Para simplificar, vamos a concentrarnos en tres paradigmas.

Comenzaremos con el enfoque asociado con Campbell y otros de los primeros evaluadores, quienes hacían énfasis en los mismos temas que aún dominan la metodología cuantitativa de la ciencia social -utilizando análisis y diseños de investigación destinados a resaltar la validez interna de las conclusiones, incluyendo el uso de la asignación aleatoria a grupos experimentales, el enfoque hipotético-deductivo para probar la teoría y sofisticados análisis estadísticos (nota: en vista del dominio que ejerce este enfoque sobre áreas como la psicología y la sociología, nos referiremos a éste como el enfoque de las ciencias sociales, aunque reconocemos que las ciencias sociales poseen también fuertes tradiciones cualitativas). Estos evaluadores asumían que si cumplían con lo que tenían que hacer, la información sería válida y conduciría a mejores políticas y programas. Este enfoque de las ciencias sociales ha sido calificado como orientado al método, debido a que la misma rigurosa metodología se aplica a todo tipo de problema de política.

El segundo enfoque puede calificarse como orientado a la utilización, ya que en lugar de interesarse principalmente por la validez de la información, hace énfasis en llevar a cabo una evaluación que produzca información factible de ser utilizada por quienes toman decisiones. Los

(*) Versión corregida 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. Traducido del inglés por Sabeth Ramírez. Título original: "Supporting Governmental Reform Through Improved Evaluation Methods: Towards a Multinational Dialogue on Lessons Learned".

usuarios típicos de la evaluación de programas de gobierno son administradores del sector público, además de quienes formulan políticas; sin embargo, se pudiera hacer énfasis en los ciudadanos como usuarios.

El tercer enfoque, referido aquí como constructivismo radical, se opone aun más al paradigma de la ciencia social, y cuestiona cualquier argumento de validez por considerar que las perspectivas de los evaluadores son interpretaciones sin más solidez que cualquier otra perspectiva. En lugar de tratar de generar información verdadera, los constructivistas se concentran en hacerse eco de perspectivas divergentes y en buscar el diálogo para tratar de lograr alguna convergencia.

Los debates entre estos tres enfoques llegaron a veces a ser acalorados; no obstante, en sentido retrospectivo, los debates tuvieron menos importancia que la que parecía tener en esos momentos. Una razón para este cambio de perspectiva lo constituye el hecho de que aunque cada lado tenía algo que ofrecer de su propio discernimiento, igualmente cada uno tenía sus limitaciones. En forma más general, estos conflictos revelan las limitaciones que creamos cuando le damos demasiada importancia a las dicotomías artificiales: “Sucede demasiado que los científicos sociales crean conflictos innecesarios al apoderarse de una de las partes de un dualismo y proclamar que ésa es la más significativa” (Thompson, Ellis y Wildavsky, 1990: 21). En todo caso, la revisión de los conflictos sirve para que aprendamos de sus lecciones y articulemos las alternativas. Consideramos que las lecciones se aprenden en dos de las principales tareas de la evaluación: (1) comprender los resultados de los programas; y (2) apoyar la valuación social. Antes de pasar a estas áreas que se basan en tareas específicas, consideraremos la interrogante de si es o no posible que la evaluación apoye un mejor gobierno en un mundo político.

Posibilidad de apoyar las mejoras en un contexto político

Una de las primeras críticas al enfoque de las ciencias sociales sobre la evaluación indicaba que los teóricos como Campbell eran ingenuos al tratar el contexto político dentro del cual operaba la evaluación. En lugar de promover el uso activo de la información para reformar la “sociedad que experimenta” visualizada por Campbell, los evaluadores, tales como Weiss (1977), señalaban que quienes formulan la política rara vez utilizan los resultados de las evaluaciones para tomar sus decisiones.

Crítica política de la evaluación. Tal falta de utilización se debe en parte a que no queda claro que los programas públicos existen exclusivamente para servir a los objetivos oficiales que los justifican. Algunos de los enfoques iniciales sobre la evaluación asumían que las metas establecidas en el programa eran de interés primordial para todos los actores involucrados; que los programas existían como respuesta racional a problemas ya identificados. En cambio, quienes tenían una orientación más política argumentaban que los programas públicos rara vez se establecían y financiaban por motivos racionales, y que las diferencias entre las supuestas metas racionales y las metas políticas de quienes formulan las políticas ayudaban a explicar la poca utilización de los resultados de la evaluación. Por ejemplo, se pueden establecer programas públicos para ofrecer empleo que se traduzca en apoyo político, para apaciguar una oposición potencial con un mínimo de recursos y para hacer gestos simbólicos ajustados a las promesas políticas. Es muy poco lo que ofrecen estos tipos de meta para una evaluación basada en un enfoque tradicional.

Por otra parte, la aparente falta de utilización también se debe a que el propósito de la evaluación en el enfoque de las ciencias sociales no se ajusta al de quienes formulan las políticas. Específicamente, el enfoque de las ciencias sociales hace énfasis en la importancia de proporcionar información válida acerca de los impactos de los programas, pero para quienes formulan la política, esto probablemente no constituye una prioridad. Estos últimos quizás prefieran, a lo sumo, que los evaluadores se concentren en asuntos prácticos en lugar de tratar de establecer ‘la verdad’ acerca de las relaciones causales. En el peor de los casos, quienes formulan la política pueden preferir una evaluación que justifique posiciones

de política ya asumidas por los involucrados. Una tercera forma en la que se ha atacado el paradigma de las ciencias sociales ha sido rechazando su visión respecto a la necesidad que los evaluadores sean observadores neutrales, quienes sólo comentan las actividades en marcha. Se ha argumentado, como alternativa, que todos somos afectados por los valores que nos rodean y que debemos reconocer nuestros sesgos y convertirnos en defensores de estos sesgos basados en valores.

Alternativa pragmática. La crítica política sobre la visión que las ciencias sociales tienen de la evaluación ha ofrecido algún discernimiento; sin embargo, no por esto se debe restar importancia al papel de la evaluación en la orientación de los programas públicos, ni tampoco a la necesidad de hacer bien la evaluación. Si se busca una alternativa de sentido común, el primer argumento debe ser que cualesquiera que hayan sido los motivos por desarrollar un programa específico, ese programa siempre debe ser justificado al público en términos de hasta qué punto satisface necesidades sociales reales. Aun en el caso que cambie nuestra forma de comprender esas necesidades -como sucedió con “Headstart”, que pasó de ser un programa para resolver los déficit cognitivos a un programa para resolver los déficit sociales-, al hablar del valor social de un programa, siempre se debe hacer referencia a las necesidades sociales. Esto indica que aun en los contextos más políticos, es importante que los evaluadores se refieran a metas sociales y hasta qué punto los programas públicos contribuirán al logro de esas metas.

En cuanto a la falta de utilización directa o instrumental de la evaluación, este punto quizás ha sido exagerado, tal como descubrieron algunos evaluadores y tal como lo reconoció Weiss (1998), ya que en algunos contextos, la utilización instrumental es común. El aumento en el uso de la evaluación podría estar en función de realizar mayores esfuerzos por mejorar el ajuste entre los asuntos prácticos primordiales para quienes formulan políticas y las interrogantes analíticas para las cuales se han entrenado los evaluadores. Puesto que estos asuntos prácticos difieren según el contexto de la evaluación, ello conduce a un enfoque orientado al propósito de la evaluación, el cual se vale de los propósitos más relevantes de un contexto específico para impulsar las decisiones sobre metodología (Mark, Henry y Julnes, 2000). Este énfasis en el ajuste de la evaluación a su contexto se aplica igualmente al papel de los evaluadores, y sugiere que convendría de manera especial que los evaluadores mantengan un papel neutral en algunos contextos, mientras que en otros sean proponentes más activos.

Cómo entender los impactos de un programa

Para quienes desean promover un gobierno más efectivo, no basta con documentar que los programas responden mediante sus actividades; los programas deben rendir cuentas en el sentido de lograr objetivos. Esto pone en evidencia uno de los puntos más polémicos de la evaluación, o sea, cómo identificar los resultados o impactos de un programa. Algunos incluso cuestionan el que sea importante entender el impacto de los programas. Este conflicto tiene dos aspectos, cada uno de particular relevancia para quienes desean utilizar la evaluación para mejorar las políticas y los programas. El primero implica un conflicto potencial entre los promotores de la medición del desempeño y los defensores de la tradición de evaluación del impacto; el segundo trata el conflicto entre lo que se caracteriza como paradigmas cuantitativos y cualitativos.

Evaluación y monitoreo del impacto. En el campo de la productividad pública, existe una importante controversia en relación con el significado de la palabra ‘resultados’. En un sentido, la medición de resultados de un programa es una actividad estrictamente descriptiva que implica recabar datos sobre aspectos tales como la puntuación de las pruebas escolares, el número de quejas en contra de organismos públicos y los niveles de satisfacción de los participantes de un programa. La medición del desempeño se basa en este tipo de monitoreo descriptivo. Sin embargo, existe otra acepción de “resultados”, que se refiere a los resultados causados por un programa. Esto implica realizar una inferencia causal, algo que va más allá de ser una simple descripción. Consideramos que ambos

enfoques caen dentro del campo más amplio de la evaluación, y propugnamos que se preparen orientaciones para distinguir cuándo conviene utilizar cada uno de los enfoques.

Si deseamos saber cuándo cada uno de estos enfoques resulta más útil, conviene revisar las críticas hechas a cada uno. Primero, con frecuencia se critica que la evaluación de impactos produce muy poco y demasiado tarde como para efectuar cambios de política. En muchos casos, las evaluaciones toman años, incluyen toda una gama de análisis complicados y no se concentran en las necesidades de información de quienes formulan la política. Por otra parte, desde hace mucho tiempo se ha reprochado al monitoreo porque ofrece información no confiable a quienes toman decisiones. Por ejemplo, Pressman y Wildavsky (1973) definen el monitoreo (por ejemplo, de clientes, de actividades de un programa y de resultados para los clientes) como una “cuasi-evaluación”, señalando que las “cuasi-evaluaciones ignoran o bien encubren la causalidad: preguntan ‘qué’, en lugar de ‘por qué’. Cada una de estas formas de evaluación sirve a un propósito, pero cada una tiene limitaciones inherentes en su capacidad de producir conocimientos” (Pressman y Wildavsky, 1973: 189).

Alternativa pragmática. La alternativa pragmática para este conflicto entre la evaluación del impacto y el monitoreo es reconocer el valor de cada uno en diferentes circunstancias (Julnes y Mark, 1998). La evaluación de impacto es más importante en aquellos contextos en que (1) es importante la calidad de la inferencia causal (en que son altos los costos de llegar a una inferencia incorrecta o de los beneficios de inferencias correctas), (2) resulta razonable posponer algunas decisiones hasta después que se hayan entendido los resultados de la evaluación, y (3) la comprensión de lo que ocurre no es adecuada para tomar decisiones bien fundamentadas (por ejemplo, la dinámica es compleja o existen múltiples partes interesadas con diferentes necesidades de información que no han sido bien definidas).

Por otra parte, el monitoreo resulta más apropiado cuando (1) es menos importante la calidad de las inferencias causales (o sea, las decisiones pueden ser fácilmente revocadas al obtener más información), (2) se necesita tomar decisiones con frecuencia y en tiempo real, y (3) los resultados del monitoreo son patrones que pueden ser interpretados con un mínimo de ambigüedad (aunque es característico que no se sepa el grado de ambigüedad hasta que se examinen los datos). Este tipo de orientación es útil, pero también es importante recordar que cada enfoque puede incluir características que lo hacen útil en otros contextos. Las evaluaciones de impacto pueden ser más oportunas y los esfuerzos de monitoreo pueden ofrecer resultados menos ambiguos si la medición se hace con mayor frecuencia y regularidad, y se mide una mayor variedad de indicadores relevantes.

Enfoques cuantitativos y cualitativos de la evaluación. El aspecto más visible (o por lo menos el de ánimos más acalorados) de las recientes guerras de paradigmas en la evaluación ha involucrado a las ciencias sociales cuantitativas y a los paradigmas constructivistas cualitativos. Si se desea reconciliar estos enfoques, se debe reconocer que las diferencias implican algo más que si se utilizan o no los números. De hecho, las diferencias de mayor peso giran alrededor de las distintas visiones de la causalidad.

Aunque los evaluadores se resisten a la asociación con el positivismo, los que se someten a los métodos cuantitativos son similares a los positivistas del pasado, ya que estudian la causalidad en términos de la covariación de actividades y resultados de los programas. Quienes sostienen este punto de vista sienten mayor confianza en que un programa causa resultados positivos al encontrar que dichos resultados positivos están siempre, o casi siempre, asociados con el programa. Sin embargo, reconociendo el potencial para obtener conclusiones falsas basadas en esa covariación, el paradigma cuantitativo ha desarrollado dos características adicionales para apoyar la obtención de inferencias causales. Primero, se considera que la covariación es más confiable si fue pronosticada o deducida, en lugar de ser descubierta por medio de un análisis posterior. Segundo, se considera que el control planificado sobre la variable tratada, como por ejemplo a través de su asignación aleatoria a grupos experimentales y de control, es un aspecto clave en los diseños más rigurosos para la obtención de inferencias causales.

Por lo contrario, los evaluadores cualitativos sostienen que la covariación agregada tiene uso limitado para entender la causalidad. Sólo por el hecho de tratar con resultados agregados, ya se pierde la complejidad de lo que realmente está sucediendo con los individuos. Más bien se deberían observar las interacciones entre los individuos para comprender qué causó los resultados, deseables o indeseables. La utilización del método deductivo tampoco es apropiado porque el contexto específico bajo estudio es tan importante que únicamente las relaciones más básicas pueden ser previstas. Si se desea entender la dinámica compleja que esto encierra, conviene más utilizar un acercamiento inductivo en la investigación.

Alternativa pragmática. La alternativa pragmática para este conflicto comienza con reconocer que las guerras de paradigma presentan una dicotomía artificial. Tal como señala Bhaskar (1989: 12), el seleccionar entre los paradigmas experimental cuantitativo o radical cualitativo, ¿equivale a seleccionar entre “un empirismo conceptual empobrecido y desconceptualizante, o una hermenéutica desprovista de significado causal y resistente a los controles empíricos”? Recientemente, ha habido más bien interés por el uso de métodos mixtos o múltiples. Hasta cierto punto, los métodos mixtos pueden ocurrir en estudios individuales, como por ejemplo cuando uno comienza utilizando un enfoque deductivo con datos cuantitativos, lleva a cabo extensas entrevistas con individuos clave, y luego prueba las nuevas hipótesis con datos cuantitativos adicionales. No obstante, lo más probable es que ninguna evaluación por sí sola incluirá todas las posibilidades metodológicas y todas las prioridades de investigación (Julnes y Foster, 2001). Como resultado, una política estará mejor fundamentada si se utiliza una gama de evaluaciones que se valen de diferentes métodos. Tomados separadamente, los diferentes métodos pueden ajustarse a distintas necesidades; tomados en conjunto, los resultados pueden complementarse y ofrecer un panorama más amplio de la política subyacente y su impacto. Sin embargo, si no existe cierta coordinación, los diversos enfoques pueden producir tanta confusión como discernimiento, y los resultados serán difíciles de conciliar o, incluso, parecerán contradictorios (Datta, 1997).

El apoyo a la valuación social

Para que la evaluación sea efectiva en la promoción de un mejor gobierno, tiene que existir alguna confianza en que la evaluación pueda ayudar a entender no sólo los impactos, sino también el valor de las diversas alternativas que se nos presentan. Y sin embargo, la confianza en esta capacidad queda cuestionada cuando reconocemos que existen valores que compiten entre sí, cada uno con normas y criterios asociados y cada uno con una estimación distinta sobre el evaluando (aquello que se evalúa, bien sea un programa, persona o producto), estimación que puede ser utilizada legítimamente para evaluar los programas o las políticas sociales. Cada uno de los tres paradigmas tratados -el de las ciencias sociales, el orientado por la utilización, y el constructivista- implica asumir diferentes posiciones respecto a asuntos importantes. La falta de consenso sobre los valores apropiados para la evaluación constituye un reto frente a la convicción que nos asegura que la evaluación en el campo social puede contribuir a mejorar nuestra condición social. Sin propugnar una resolución formal del problema que se presenta con los valores y criterios que compiten entre sí, nos podemos confortar y evitar la parálisis del escepticismo si nos valemos de las recientes reflexiones de filósofos y evaluadores, quienes insisten sobre las necesidades humanas y el papel de la evaluación como forma de apoyar nuestras capacidades naturales para formular juicios de valor.

Crítica de la posición de las ciencias sociales. El problema que enfrentan los evaluadores se evidencia en la explicación, ya familiar, del conflicto: mientras los primeros evaluadores como Campbell solían asumir valores objetivos (por ejemplo, “el impacto x es bueno, sin ambigüedades; los programas que producen más x son mejores que los que producen menos”), algunos han reconocido que los programas y las políticas con frecuencia tienen consecuencias inesperadas, las cuales no son monitoreadas con la misma eficiencia que las consecuencias esperadas (Scriven, 1993), y otros han

destacado el verdadero conflicto que existe entre los valores de una sociedad democrática (Berlin, 1990; Hurley, 1989; Okun, 1975). Este reconocimiento de los valores en conflicto, y de la forma en que los valores supuestamente objetivos ejercen su impacto político al promover los intereses de algunos grupos más que los de otros, ha resultado particularmente demoledor, ya que al parecer quita toda justificación al uso de la evaluación para mejorar la condición social (Schwandt, 1997).

Uno de los resultados importantes de la crítica pos-moderna ha sido que los enfoques de la evaluación más recientes pueden entenderse en términos de la forma en que intentan oponerse a esta crítica, y en que reclaman un alto nivel ético para la evaluación (Schwandt, 1997; Shadish, Cook y Leviton, 1991). Por otra parte, algunos evaluadores, particularmente aquellos que pertenecen a la tradición cualitativa de la evaluación, han intentado perfeccionar el fundamento valorativo de la evaluación, identificando los valores más básicos y defendibles. Por tanto, existe un conjunto de enfoques de la evaluación, entre ellos la evaluación por emancipación y “empoderamiento” (*empowerment*), que da mayor importancia a la igualdad que a los valores elitistas que sirven al control social (Fetterman, Kaftarian y Wandersman, 1996). Los criterios relacionados con estos enfoques incluyen la medición de oportunidades y logros de las personas de menores recursos en la sociedad, y la medición de la brecha existente entre las personas marginales y prósperas en la sociedad. Otro conjunto de enfoques para la evaluación identifica una buena sociedad como aquella que es eficiente en dar respuesta a las preferencias de todos los ciudadanos. Uno de los criterios respecto a este valor de la eficiencia implica el uso del análisis costo-beneficio para establecer mediciones comparativas del valor agregado que generan las opciones que ofrecen programas alternativos (Gramlich, 1990). Apoyado por el criterio de Kaldor-Hicks (es decir, seleccionar la opción que produzca el mayor valor neto presente; si este valor es positivo, entonces los ganadores podrían compensar a los perdedores, y aun así, seguir dominando), este énfasis sobre el aumento en el valor agregado (o servicio prestado) suele entrar en conflicto con el criterio de igualdad (tal como lo han señalado Berlin, 1990, y Okun, 1975).

Crítica de la posición constructivista. La respuesta a la crítica pos-moderna asume un enfoque diferente entre aquellos que reconocen la subjetividad de seleccionar un fundamento de valores por encima de otro, y en consecuencia, consideran que sería engreído de parte de los evaluadores imponer sus propios valores. El campo de cuarta generación, identificado por Guba y Lincoln, rechaza la noción de valores objetivos y, por ende, se concentra en representar las perspectivas de los valores de los actores involucrados. Resulta interesante que el enfoque de las ciencias sociales hacia la evaluación, el cual fue objeto de gran parte de las críticas pos-modernas de los evaluadores cualitativos, también es justificado por esa crítica. Si los valores objetivos realmente son un mito, entonces le conviene más al evaluador acoger el relativismo de los valores y concentrarse más bien en contribuir a la identificación de los impactos de los programas y las políticas, dejando que otros miembros de la sociedad democrática juzguen el valor de esos impactos.

Por consiguiente, observamos dos posiciones de valor opuestas, que buscan proporcionar un fundamento que legitime la actividad de la evaluación, cada uno con sus limitaciones (Schwandt, 1997). El problema primordial al tratar de fundamentar la evaluación sobre un principio ético abstracto u otro, es que existen múltiples valores “fundamentales” para escoger, y cada uno ofrece una descripción distinta del valor. Para quienes perciben a la evaluación como un apoyo para la deliberación democrática, no es nada negativo que se desarrolle una polémica respecto a los diversos valores que compiten entre sí. La igualdad y la eficiencia son valores legítimos y la democracia se beneficiaría de un diálogo activo entre quienes abogan por uno u otro (Berlin, 1990). Pero esta visión requiere que haya un diálogo significativo, y la investigación táctica producida por defensores de intereses especialmente estrechos quizás no promueva el debate deseado. Además, no está claro si cada uno de los valores fundamentales tendrá acceso a los recursos necesarios para utilizar la evaluación como medio para presentar los alegatos a favor de cada valor.

Igualmente, los problemas asociados con los relativistas de valores presentan dificultades

similares. Sin considerar por el momento el argumento de Scriven (1993) de que estas personas no son evaluadores, tanto los constructivistas de cuarta generación como quienes ejercen las ciencias sociales se inclinan al uso de normas y criterios que pueden distorsionar la atribución de valores a los programas sociales. Los constructivistas se inclinan a lo que House (1995) describe como la falacia del relativismo: la visión de que todas las posiciones de valor merecen igual representación en la evaluación. Por el contrario, el sentido común nos sugiere que los valores de los grupos que promueven el odio o de individuos particularmente desviados quizás no justifiquen igual acceso que otros valores. El uso del análisis costo-beneficio requiere que este problema también sea considerado, puesto que los costos y beneficios de algunos grupos son expresamente excluidos, como por ejemplo, cuando no se permite que las pérdidas en los negocios de los traficantes de droga reciban el mismo tratamiento en la evaluación de una intervención social como el que se le otorga a los beneficios recibidos por los niños que ahora juegan con más seguridad en las calles.

Crítica de la posición orientada a la utilización. Aunque el evaluador de las ciencias sociales también es relativista en cuanto a valores, es poco probable que éste ofrezca una representación explícita de todas las posiciones de valores; no obstante, sí es más probable que cometa otra de las falacias de House. En particular, la ausencia de un ancla basada en valores para seleccionar los criterios que representan el valor, facilita que los evaluadores sean influenciados por los valores de sus clientes y/o patrocinadores que financian la evaluación (esta influencia es lo que conduce a las falacias de valuación a las cuales se refiere House (1995), quien las califica de clientelismo, contractualismo y elitismo/pluralismo). Por ejemplo, careciendo de la capacidad para medir o describirlo todo, los evaluadores -bien sean cualitativos o cuantitativos- toman decisiones que muchas veces reflejan una perspectiva de valor y que pueden influenciar la caracterización del programa o la política que se evalúa. Cuando la selección es producto exclusivamente de los intereses de los clientes, el resultado es lo que House llama “clientelismo”, o sea, tomar las decisiones de la evaluación sobre la base de “alegar que es éticamente correcto hacer lo que el cliente desea o lo que sea para beneficio del cliente” (p. 29). Permitir que el valor sea medido con base en los intereses de los poderosos es un problema que ha sido identificado por la crítica pos-moderna, y buscado cambiarlo; sin embargo, es la falacia ante la cual los evaluadores orientados por la utilización son más vulnerables y susceptibles de cometer. Sobre todo, si se desea apoyar el bien público, puede ser necesario considerar asuntos de valor que el cliente preferiría ignorar.

Alternativa pragmática. Puesto que la mayoría de los evaluadores reconocen los problemas que implica el tratar de fundamentar la evaluación sobre principios abstractos o sobre la neutralidad del valor (y prácticamente todos reconocen el problema del clientelismo/elitismo), los esfuerzos más interesantes por establecer una posición de valor más provechosa para la evaluación nos ofrecen diferentes perspectivas de lo que debe ser la evaluación. Por ejemplo, Schwandt (1997) ofrece su enfoque de crítica de los valores, afirmando que éste se orienta hacia el conocimiento práctico y le sirve de soporte. Parecería ser que, al reconocer que los valores inevitablemente quedan incorporados a la evaluación, una tarea práctica para el “evaluador que critica los valores” consiste en descubrir cómo manejar las bases de valores en la evaluación. Su propósito no sería simplemente describirlos, pero tampoco prescribir una selección de valores. Más bien, el evaluador pragmático debe apoyar los juicios de valor de las principales partes interesadas. Se hace una pesquisa sobre los valores para comprender cuáles son los valores más relevantes de los involucrados, luego se hacen análisis subsiguientes y se presentan los resultados, organizándolos respecto a esos valores. De conformidad con muchos de los pensadores pragmáticos del siglo pasado, esto sugiere que el propósito de la evaluación no consiste en comenzar con valores abstractos y de allí derivar los juicios, sino apoyar los juicios en el contexto particular y luego tratar de comprender los valores involucrados.

2. Desarrollo de evaluaciones para apoyar un gobierno efectivo

Hemos estudiado varios de los conflictos característicos de la evaluación en los Estados Unidos durante las últimas décadas. En esta última sección se destacan tres puntos que fueron introducidos arriba como puntos útiles para un diálogo multinacional sobre el uso de la evaluación para promover un gobierno efectivo. Cada uno de estos puntos promueve el enfoque pragmático *versus* el enfoque doctrinario de la evaluación. Por consiguiente, comenzamos revisando la visión pragmática para luego considerar los enfoques pragmáticos respecto a (1) ajustar nuestros métodos analíticos a las cuestiones prácticas que enfrentan las partes interesadas, (2) combinar nuestros métodos para lograr una mejor comprensión de los impactos de los programas que la que se logra utilizando un solo método, y (3) seguir un enfoque multifacético para comprender el valor de las políticas y los programas alternativos.

El pragmatismo (Dewey, 1966; Putnam, 1995) es un paradigma bien establecido en el pensamiento norteamericano, el cual adopta un enfoque diferente hacia este tipo de dualismo y el papel de la teoría. Brevemente, la teoría -bien sea en las humanidades, las ciencias o la evaluación- es una herramienta evolucionada, y su evolución se debe a los beneficios que proporciona. Esto quiere decir que la teoría tiene que corresponder, de alguna manera, a nuestro mundo; pero existen razones por las cuales algunas teorías producen más beneficios que otras. La evaluación pragmática también es una herramienta evolucionada, y su valor deriva de su manera de apoyar nuestras habilidades naturales en lugar de aquellas que las suplantán. Es decir que los administradores y otros interesados suelen ser muy buenos en reconocer que algunos programas son efectivos y otros no, y en reconocer que algunos cambios en los programas conducen a las mejoras deseadas y otros no. Pero los programas públicos generalmente son complejos, tanto por sus elementos constitutivos como por los contextos en los cuales operan. La evaluación contribuye a descifrar esta complejidad y aclararla de forma que aún le haga justicia a la dinámica del caso.

Por lo tanto, no se valora la teoría como fundamento formal para dictar la práctica, sino como herramienta que organiza el conocimiento práctico. Este énfasis del enfoque pragmático lo califica como antiformalista, una posición que considera los modelos formales como un apoyo, y no como algo que se debe lograr: “[La] revuelta en contra del formalismo no equivale a negar la utilidad de los modelos formales en ciertos contextos; sin embargo, se manifiesta en una crítica sostenida de la idea que los modelos formales... describen una condición a la cual puede o debe aspirar el pensamiento racional” (Putnam, 1995: 63).

Por consiguiente, como teoría de la evaluación no buscamos una teoría formal que prescriba la forma correcta de llevar a cabo las evaluaciones, sino más bien un marco que nos oriente en el desarrollo de evaluaciones apropiadas para contextos particulares (Julnes, Mark y Henry, 1998). Este énfasis en la evaluación pragmática tiene una consecuencia: el debate no se concentra en conceptos abstractos sino en los asuntos prácticos que confrontan los administradores. Pasemos ahora a los enfoques pragmáticos con el fin de focalizar nuestros métodos analíticos en estos asuntos prácticos.

Cómo ajustar los métodos al contexto

Si deseamos que nuestro enfoque de evaluación sea útil para la promoción de políticas y programas públicos mejor informados, debemos comenzar por valorar las diferentes cuestiones que las partes interesadas desean resolver con la evaluación. En consecuencia, los evaluadores tienen ante sí una tarea crítica que consiste en comprender los asuntos específicos que resultan más relevantes en cada contexto. Con este fin, académicos tales como Weiss (1998) ofrecen listas de los asuntos principales en los cuales los administradores necesitan ayuda:

Muchas personas desean (y necesitan) saber: ¿Cómo se está conduciendo el programa? ¿Qué es lo que realmente está haciendo? ¿Hasta qué punto se están siguiendo las orientaciones establecidas originalmente? ¿Qué tipo de resultados está produciendo? ¿Hasta qué punto está cumpliendo con los propósitos para los cuales fue establecido? ¿Vale el dinero que costó? ¿Debe ser continuado, ampliado,

recortado o abandonado? ¿Las personas deben acudir masivamente a él, anotarse selectivamente, o mantenerse en su mayoría alejados? ¿Funciona para todos o sólo para determinado tipo de personas?

En esta cita de Weiss (1998: 6) resaltan dos puntos. Primero, los evaluadores ya han escuchado estas preguntas de parte de los actores interesados, pero debemos observar la diversidad de estas interrogantes. No hay razones para esperar que todos los diseños de evaluación de un mismo tipo sean apropiados para todas, ni siquiera para muchas, de estas preguntas. Si se desea que la evaluación contribuya a mejorar las decisiones en el sector público, entonces convendría contar con un marco que reconozca la diversidad de las tareas que confrontan los evaluadores y que ofrezca orientaciones para planificar la evaluación según cada contexto. El segundo punto que merece ser recalcado es que Weiss no restringe las preguntas a los administradores; muchas personas son partes interesadas en el sentido que tienen interés en el funcionamiento de los programas públicos y todas necesitan alguna información.

Aunque reconocemos que distintas personas tienen necesidades de información que deben ser estudiadas por la evaluación, de todas formas deseamos contar con un marco que organice estos diferentes tipos de preguntas de información. Si combinamos esta lista con algunos de los puntos adicionales cubiertos por Weiss (por ejemplo, cómo mejorar los programas), podemos identificar cinco contextos de decisiones prácticas que tienen especial importancia para los evaluadores (Weiss, 1998: 25-26):

1. Corregir a mitad de término: el programa funciona pero se desea hacer cambios para fortalecerlo antes de la evaluación o bien para responder a algún “*feedback*” interino.

2. Probar las ideas del programa: esto es similar a las correcciones a mitad de término; se varía un programa existente para probar si las nuevas ideas dan como resultado mejores programas.

3. Cambiar el alcance del programa: el programa ha quedado establecido y ahora viene la decisión de si ampliar, institucionalizar o reducir (o acabar con) el programa.

4. Continuar con el financiamiento: en el caso que un organismo otorgante de fondos se encuentre decidiendo si debe eliminar un programa en marcha, esto es similar al punto anterior; si la decisión se refiere a cuál proyecto debe financiar, entonces es similar al próximo punto.

5. Seleccionar entre las alternativas: ésta es la decisión clásica que se toma al adquirir un vehículo nuevo o emplear a alguien entre un grupo de solicitantes; en un programa de evaluación es menos común seleccionar entre múltiples programas.

Las listas de este tipo no se hacen para incluir todas las tareas importantes en la toma de decisiones ni para que toda evaluación deba considerar sólo uno de estos propósitos (Mark, Henry y Julnes, 2000). Más bien, la lista ayuda a los evaluadores a ver con mayor claridad los asuntos prácticos que deben ser considerados. Al reconocer las preguntas prácticas que se le hacen al evaluador, estamos en mayor capacidad de seleccionar métodos que realmente se dirijan a responder esas preguntas. No obstante, tal como se indicó arriba, por lo general deseamos combinar múltiples métodos al diseñar evaluaciones.

Combinación de métodos

La idea de que los evaluadores son más efectivos si utilizan múltiples perspectivas no es nueva. Por ejemplo, Cook y sus colegas (Cook, 1985; Shadish, Cook y Houts, 1986) propusieron *el multiplismo crítico* como enfoque no orientado por un solo fundamento, que usa múltiples perspectivas para compensar las limitaciones de cualquier perspectiva o método único. De acuerdo con Cook, este multiplismo puede implicar lo siguiente:

- X posiciones de valor,
- X teorías de programa,
- X operacionalizaciones de ideas,
- X paradigmas metodológicos,

- X afiliaciones profesionales de los investigadores, y
- X contextos de la indagación.

El desarrollo del conocimiento básico del multiplismo crítico en la evaluación continúa. Por ejemplo, Caracelli y Greene (1997) proponen un enfoque de *método mixto* que implica la coordinación de diferentes paradigmas (tales como los paradigmas cuantitativo y cualitativo). Sin embargo, pese a tales argumentos a favor del multiplismo, la mayoría de las evaluaciones y de los análisis de política son motivados y conformados por una sola tradición. En parte, esta focalización estrecha muchas veces refleja la inercia que se produce al entrenarse en un enfoque específico de la evaluación. Pero existe también otro obstáculo: la complejidad que acompaña al multiplismo crítico puede terminar en parálisis. Si no se tiene algún sentido de las prioridades, los argumentos en torno a métodos múltiples pueden derivar en recomendaciones para “hacerlo todo”. Son muy pocas las evaluaciones, si es que existen, que pueden o deben aspirar a ser tan integrales. Al reconocer esta necesidad de orientación, los evaluadores han comenzado a desarrollar marcos que nos asistan con los “multiplismos” deseados, relacionando la selección de métodos con los propósitos de la evaluación que sean más apropiados para determinados contextos de evaluación (Mark, Henry y Julnes, 2000).

Enfoque pragmático de la indagación de valores

Aun en el caso de reconocer las limitaciones de los enfoques formales en la utilización de la evaluación para tratar asuntos de valor, sigue siendo necesario desarrollar enfoques prácticos. House apoya esta visión práctica (1995: 45) al alegar que “el uso de teorías filosóficas formales, tales como la teoría de justicia de Rawls (1971), puede servir para informar y criticar nuestras posiciones, pero no hace falta utilizarlas para determinar los juicios de cada evaluación, ni cómo deben pesarse ciertos intereses antes de hacer el estudio”. Habiendo reconocido que los valores quedan inevitablemente incorporados en la evaluación, el evaluador parecería tener una tarea práctica, que es cómo manejar las bases de valores de nuestras evaluaciones. El propósito no es simplemente describir los valores, pero tampoco pretendemos prescribir la selección de valores. Más bien, para el evaluador pragmático el propósito es apoyar los juicios de valor de las principales partes interesadas (Henry y Julnes, 1998). La indagación valorativa se utiliza para comprender los valores más relevantes de los actores involucrados, y los análisis subsiguientes y la presentación de los resultados se organizan alrededor de dichos valores. Ajustándose a la posición de muchos teóricos pragmáticos del siglo pasado, esto sugiere que el propósito de la evaluación no es comenzar con valores abstractos y luego derivar de allí los juicios, sino más bien apoyar los juicios en el contexto particular y luego tratar de comprender los valores involucrados. Esto implica evitar tanto el relativismo neutral de los valores y el compromiso exclusivo con valores únicos. Existe un camino intermedio: “la distinción entre hechos y valores, aunque analíticamente puede ser defendida, oscurece la extensa interpenetración de los hechos y valores en el mundo real” (Thompson, Ellis y Wildavsky, 1990, p. 22).

Un ejemplo de este puente de múltiples perspectivas pudiera ayudar a aclararlo. Primero, consideremos que, pese a las dificultades para articular una explicación consistente y coherente de los valores, por lo general somos capaces de hacer apropiadas selecciones basadas en valores para nuestro diario quehacer. Por lo tanto, la meta de los métodos de indagación de valores no es “determinar el valor”, sino apoyar nuestras habilidades naturales para entender los valores. Entonces, podemos describir dos formas generales en que los evaluadores pueden contribuir a la valuación natural de quienes están involucrados en los procesos deliberativos democráticos: (1) representar los valores de las principales partes interesadas, y (2) relacionar esos valores con los resultados de los programas y las políticas sociales. Adicionalmente, en vista de la visión realista de una realidad social estratificada, nosotros nos acercamos a estos dos aspectos generales de la indagación de valores en dos niveles: en el nivel de las partes interesadas identificables y en el nivel de las necesidades de la sociedad. El resultado de estos grupos de énfasis se presenta en la matriz de dos-por-dos que aparece en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Tareas de la indagación de valores

	Representación de los valores	Relación entre valores y resultados
Individual	I. Representación de los valores de partes interesadas	II. Soporte analítico para la valuación por las partes interesadas
Comunidad/ Sociedad	III. Representación de valores públicos	IV. Revisión crítica en el contexto de los valores públicos

La primera tarea que aparece en el Cuadro 1 representa los valores de las partes interesadas y puede lograrse utilizando métodos tanto cualitativos como cuantitativos. Tratamos el uso de los “grupos de enfoque” (*focus groups*) como un método cualitativo y el uso de las encuestas como un apoyo a los métodos de representación. La segunda tarea implica relacionar los valores representados con los resultados identificados de forma que apoyen la valuación por los interesados en la política o el programa. Además de distinguir las formas en que son afectadas las diferentes partes interesadas, la correcta ejecución de esta tarea requiere de análisis que son sensibles a los factores contextuales que afectan los juicios de valor que se formulan en la vida diaria. La tercera tarea requiere pasar del nivel individual al nivel comunitario o societal; con este fin preparamos nuestros métodos de pesquisa que incluye el uso de encuestas para evaluar los “valores públicos”. Por último, la cuarta tarea consiste en relacionar los valores públicos con los resultados en la sociedad, siendo ésta una tarea de interpretación que ilustramos con el tratamiento de los métodos que apoyan una revisión crítica del valor societal de los programas y las políticas.

Resumen

En definitiva, la evaluación es una herramienta importante en la promoción de un gobierno más efectivo; no obstante, los conflictos dentro del campo obstruyen un mejor uso de esta herramienta. A diferencia de algunos de los enfoques más ideológicos de la evaluación, el enfoque pragmático, no obstante orientado por una teoría subyacente, ofrece una guía para el paso del contexto de la evaluación hacia propósitos prácticos, al combinar métodos para lograr propósitos específicos y al reconocer las complejidades que implica el uso de la evaluación para apoyar argumentos valorativos respecto al valor de los diferentes impactos. En los Estados Unidos, la evaluación ha mejorado gracias a que se han aprendido estas lecciones. Se puede lograr aun más si se continúa el diálogo con evaluadores que trabajan en otros países.

Referencias

- BERLIN, I. (1990) The Crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas (H. Hardy, ed.). Princeton: Princeton University Press.
- BHASKAR, R. A. (1989) Reclaiming Reality. New York: Verso.
- CAMPBELL, D. T. (1969) Reforms as Experiments. En: American Psychologist. No. 24, pp. 409-429.
- CARACELLI, V. J. y GREENE, J. C. (1997) Crafting Mixed-Method Evaluation Designs. En: J. C. GREENE y V. J. CARACELLI (eds.) Advances in Mixed-Method Evaluation: the Challenges and Benefits of Integrating Diverse Paradigms. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 19-32 (New Directions for Evaluation, No. 74).
- COOK, T. D. (1985) Postpositivist Critical Multiplism. En: L. SHOTLAND y M. M. MARK (eds.) Social Science and Social Policy. Thousand Oaks: Sage. pp. 21-62.
- DATTA, L. (1997) Multimethod Evaluations: Using Case Studies Together with Other Methods. En: E. CHELIMSKY y W. R. SHADISH (eds.) Evaluation for the 21st Century: a Handbook. Thousand Oaks: Sage. pp. 344-359.
- DEWEY, J. (1966) Democracy and Education: an Introduction of the Philosophy of Education. New

York: Free Press.

- FETTERMAN, D.; KAFTARIAN, S. J. y WANDERSMAN, A. (1996) Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability. Thousand Oaks: Sage.
- GRAMLICH, E. M. (1990) Benefit-Cost Analysis for Government Programs. New York: McGraw-Hill. 2nd ed.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y. S. (1989) Fourth Generation Evaluation. Thousand Oaks: Sage.
- HENRY, G. y JULNES, G. (1998) Values and Realist Valuation. En: G. HENRY, G. JULNES y M. M. MARK (eds.) Realist Evaluation: an Emerging Theory in Support of Practice. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 53-72 (New Directions for Evaluation, No. 78).
- HOUSE, E. R. (1995) Putting Things Together Coherently: Logic and Justice. En: D. FOURNIER (ed.) Reasoning in Evaluation: Inferential Links and Leaps. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 33-48 (New Directions for Evaluation, No. 68).
- HURLEY, S. (1989) Natural Reasons: Personality and Polity. New York: Oxford University Press.
- JULNES, G. y FOSTER, E. M. (2001) Crafting Evaluation in Support of Welfare Reform. En: G. JULNES y E. M. FOSTER (eds.) Outcomes of Welfare Reform for Families Who Leave TANF. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 3-8 (New Directions for Evaluation, No. 91).
- JULNES, G. y MARK, M. (1998) Evaluation as Sensemaking: Knowledge Construction in a Realist World. En: G. HENRY, G. JULNES y M. MARK (eds.) Realist Evaluation: an Emerging Theory in Support of Practice. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 33-52 (New Directions for Evaluation, No. 78).
- JULNES, G.; MARK, M. y HENRY, G. (1998) Promoting Realism in Evaluation: Realistic Evaluation and the Broader Context (Conceptual Review of Realistic Evaluation by R. Pawson and N. Tilley). En: Evaluation. No. 4. pp. 483-503.
- MARK, M. M.; HENRY, G. T. y JULNES, G. (1999) Evaluation: an Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs. San Francisco: Jossey-Bass.
- OKUN, A. M. (1975) Equality and Efficiency: the Big Tradeoff. Washington: Brookings Institution.
- PUTNAM, H. (1995) Pragmatism. Oxford: Blackwell.
- RAWLS, J. (1971) A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press; Belknap Press.
- SCHWANDT, T. A. (1997) The Landscape of Values in Evaluation: Charted Terrain and Unexplored Territory. En: D. FOURNIER y D. J. ROG (eds.) Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice, and Methods. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 25-40 (New Directions for Evaluation, No. 76).
- SCRIVEN, M. S. (ed.) (1993) Hard-Won Lessons in Program Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass (New Directions for Evaluation, No. 58).
- SHADISH, W. R., Jr.; COOK, T. D. y HOUTS, A. C. (1986) Quasi-Experimentation in a Critical Multiplist Mode. En: W. M. K. TROCHIM (ed.) Advances in Quasi-Experimental Design and Analysis. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 29-46 (New Directions for Program Evaluation, No. 31).
- SHADISH, W. R.; COOK, T. D. y LEVITON, L. C. (1991) Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice. Thousand Oaks: Sage.
- THOMPSON, M.; ELLIS, R. y WILDAVSKY, A. (1990) Cultural Theory. Boulder: Westview Press.
- WEISS, C. H. (1977) Research for Policy's Sake: the Enlightenment Function of Social Research. En: Policy Analysis. No. 3. pp. 531-545.
- WEISS, C. H. (1998) Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. Upper Saddle River: Prentice Hall.

La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública (Una revisión sobre la doctrina) *

César Madureira

I. Introducción

Las últimas décadas fueron proliferas en investigaciones y publicaciones científicas en el área de la psicología organizacional y de la gestión de los recursos humanos abordando la temática de la evaluación de desempeño. Gestores y científicos debaten permanentemente en torno a la subjetividad de las evaluaciones, insistiendo en el desarrollo de técnicas e instrumentos que, correctamente utilizados, la puedan minimizar, neutralizándola en lo posible y evitando inadecuadas interpretaciones del desempeño y, consecuentemente, de los resultados organizacionales.

Para el estado del arte de la “evaluación de desempeño”, contribuyeron los estudios llevados a cabo por la Escuela de la Medida, Escuela de las Entrevistas de Evaluación, Escuela de los Procesos Cognitivos y Escuela de la Gestión del Desempeño, esenciales en la confrontación de opiniones y en la riqueza del debate que se ha construido en torno de esta cuestión.

En un cuadro de múltiples especificidades organizacionales y normativas, la Administración Pública presenta dificultades crecientes en lo que concierne a la implementación y funcionamiento de un sistema de evaluación de desempeño. No obstante, es importante no descartar la relevancia de este componente de la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas.

II. Las tradicionales críticas a la evaluación de desempeño

Las principales críticas a la evaluación de desempeño apuntan hacia una excesiva importancia atribuida a los instrumentos de notación, hacia la indiferenciación frente a la diversidad de marcos organizacionales en los cuales se puede efectuar la evaluación, y hacia la no consideración de factores como las motivaciones individuales, las capacidades y el tipo de relación (a través de la organización formal e informal) existente entre evaluador y evaluado (Murphy y Cleveland, 1991). De esta forma, las opiniones sobre la validez y la importancia de un sistema coherente e integrado de evaluación de desempeño, así como sobre su peso en los resultados y en la productividad, se ha dividido tanto a nivel académico como a nivel empresarial. A través de un estudio empírico de la realidad empresarial norteamericana, Napier y Latham (1986) constataron que, según la opinión de la mayoría de los cuadros dirigentes, la evaluación de desempeño, aun conducida de una forma profunda y sistemática, no contribuía en nada a mejorar la productividad. En esta perspectiva, la indulgencia en la evaluación y la ausencia de mediciones objetivas para evaluar los resultados por departamento o de toda la organización, eran algunas de las razones ventiladas para explicar la aparente falta de utilidad práctica de los instrumentos de evaluación.

Los vacíos en la concepción de los instrumentos de evaluación y en las prácticas de funcionamiento de los sistemas de evaluación de desempeño son otras cuestiones referidas como problemáticas. De los estudios efectuados, prevalece la idea recurrente de que los evaluadores no están seriamente comprometidos en los procesos de evaluación, no han sido formados para el uso de instrumentos de diagnóstico (gráficos de notación, entrevistas y otros) y no se hacen responsables ni por la conducción del proceso ni por los resultados obtenidos de la evaluación (Bretz, Miklovich y Read, 1992).

Revisando un considerable número de abordajes y estudios científicos sobre cuestiones relacionadas con la evaluación de desempeño, un informe publicado por la OCDE (1993) sugiere la posibilidad de que la manifiesta falta de operatividad de los sistemas de evaluación de desempeño se

(*) Traducido del portugués por Zugleimia del Carmen Hidalgo. Título original: “A Avaliação de Desempenho no contexto da Administração Pública”.

puede deber al hecho de estudiar el problema con base en falsas cuestiones de partida (algunas sustentadas en paradigmas científicos pero de pocas posibilidades de aplicación a los problemas percibidos por los gestores en el marco del funcionamiento real de las organizaciones).

Se podría partir de la simple constatación, tal vez carente de sentido científico pero de gran actualidad práctica, de que uno de los principales problemas de la evaluación de desempeño reside en el hecho frecuente de medir y evaluar desempeños sin preocuparse por identificar qué los motiva y determina. Se estudian consecuencias sin una efectiva preocupación en la determinación de sus causas. Se analizan resultados pero no se recurre al estudio de su génesis.

Efectivamente, existen innumerables variables responsables por el desempeño individual en las organizaciones. También el tipo y la naturaleza de las circunstancias o la diversidad de actitudes y comportamientos de diferentes agentes pueden influenciar directa o indirectamente a un individuo. No obstante, esta panoplia de variables que influyen en el desempeño, así como su diferente ponderación en el mismo, contienen un considerable grado de subjetividad.

III. Importancia de los determinantes de la evaluación de desempeño: el caso de la Administración Pública

La identificación de determinantes del desempeño propuesta por Mitchell (1985) alerta sobre la creciente heterogeneidad de la población activa e informa que “el *performance* individual es función de las características personales y de la motivación; la organización sólo puede ayudar a determinar las aptitudes y características individuales a través de la selección, *feed-back* del desempeño y formación profesional. El factor motivacional puede, por su parte, ser influenciado por la evaluación, por la descripción y análisis de la función del funcionario (que le debe poder informar acerca de lo que se espera de él), y por los incentivos concedidos por jerarquías o administración. De esta forma, la evaluación de desempeño puede tener un doble propósito: como mecanismo de evaluación que sirve de base a esquemas de incentivos, y como instrumento de información, de *feed-back*, para el desarrollo de los recursos humanos”.

La selección, la formación, los sistemas de remuneración, el contexto organizacional, los modelos de organización/gestión, así como la definición de sistemas de descripción y análisis de cargos y de objetivos organizacionales/individuales son, pues, fundamentales en la determinación de los desempeños. La forma en que cada uno de estos factores puede influenciar el desempeño deberá ser considerada como complementaria y no como algo nefasto y/o de sesgo para la evaluación de desempeño. Tales factores serán siempre el telón de fondo de los sistemas de evaluación de desempeño, sobre todo en un contexto de *gestión del desempeño*¹. Considerando el ámbito organizacional global, aspectos como los presupuestos (asociados a las prioridades y objetivos organizacionales) también tendrán un papel en la determinación de los criterios y de las formas de aplicación y de interpretación de la evaluación de desempeño.

En este contexto, el caso de la Administración Pública de Portugal (donde el proceso de la evaluación de desempeño es todavía designado como “calificación de servicio”, y reglamentado por el DL No. 44-B/83 de 01 de junio y por el Decreto No. 642-A/83 del 01 de junio) aparece como único y paradigmático al situarlo en un marco de restricciones normativas y organizacionales distintas de las existentes en las demás organizaciones. Tales diferencias no bastan para justificar la aparente apatía que se vive en esta materia. En un escenario dirigido a la reforma y modernización, en el que se preconiza la descentralización, la rendición de cuentas, las autonomías controladas y la flexibilidad creciente en el ámbito de la gestión de los recursos humanos², la evaluación de desempeño podrá asumir un papel preponderante.

Existen por ahora pocas investigaciones empíricas que precisen la eficacia de este o de aquel sistema en los diferentes contextos organizacionales. En el marco del proceso de reforma y modernización de la Administración Pública portuguesa, la retroalimentación de información ofrecida

por sistemas de evaluación de desempeño coherentes y sistemáticos (encuadrados en una filosofía de *gestión del desempeño*) se muestra como determinante en la concretización de las estrategias organizacionales. Insertos y dependientes de una política global de gestión de los recursos humanos, pero potencialmente influyentes en la formulación de la misma, los sistemas de evaluación de desempeño se deben no sólo adecuar a diferentes contextos, sino también a los modelos y estilos de gestión/organización, así como a la cultura organizacional. En una organización de dimensiones inmensas, con una diversidad de servicios y de organismos (con distintos contextos organizacionales y legales) y la consecuente existencia de sub-culturas organizacionales, como es la Administración Pública portuguesa, existe la necesidad de desarrollar diferentes sistemas de evaluación de desempeño para realidades específicas dentro de una misma realidad.

Por otro lado, los sistemas de evaluación deben ayudarnos no sólo a determinar los niveles de calidad del desempeño de los individuos, sino, sobre todo, a identificar la incidencia ponderada de cada una de las principales causas (organizacionales u otras) que contribuyen a su determinación. Sólo de esta forma podemos tener una plataforma de trabajo para la corrección de las desviaciones.

IV. Evolución conceptual de la evaluación de desempeño

El concepto de desempeño/*performance* es hoy considerado como elemento clave en las estrategias de reforma y modernización de las organizaciones. Bouckaert (1998) admite que en el sector público, la medición de desempeño (técnicas) es un proceso evolutivo realizado en diferentes niveles, siendo el primero el macronivel (país o región-nivel de la sociedad), el segundo, el mesonivel (políticas elaboradas por una organización como un todo), y el tercero, el micronivel (medición característica de una agencia o de un departamento en particular). El conjunto de estos tres niveles de los sistemas de evaluación de desempeño es preponderante en la determinación del grado de convergencia y de consistencia de las evaluaciones, influenciando, por un lado, su validez y confiabilidad, y posibilitando, por otro, reajustes derivados de las anomalías o puntos débiles identificados. Un estudio reciente efectuado por Glunk y Wilderom (1999), muestra la originalidad referida a los tradicionales trabajos realizados en el ámbito de la evaluación de las organizaciones, al dar cuenta de que las evaluaciones de las prácticas organizacionales usan frecuentemente la noción de “eficacia organizacional” o de “desempeño/*performance*”, no pocas veces para evaluar una misma realidad. A pesar de la vasta literatura existente en la que se distingue el concepto de “eficacia organizacional” del de “desempeño organizacional”, los elementos y escalas utilizados para la medición de ambos parecen medir una misma variable dependiente. Según los autores, la distinción entre estos dos abordajes de la realidad organizacional se basa más en diferencias de semántica (confusiones terminológicas) que en el objeto de estudio propiamente dicho de cada una de ellos. No obstante, estos dos conceptos están enraizados en dos tradiciones de investigación distintas. La “eficacia organizacional” encuentra su base en la literatura sobre Teoría Organizacional, mientras que el “desempeño” es esencialmente tratado por los investigadores de la estrategia organizacional. Los autores llaman la atención para una integración de los diferentes cursos teóricos con el fin de emprender estudios más eclécticos de las organizaciones, donde no sólo destaque la vertiente economicista de la evaluación, sino también la social.

Aunque el diagnóstico general de las evaluaciones de desempeño al nivel organizacional sea esencial, es irrefutable el hecho de que depende, entre otras variables, del desempeño profesional individual, principal objeto de nuestro estudio. En esta perspectiva, y a semejanza de lo que sucede en el sector privado, también en el sector público se observa una inoperancia en lo que concierne al tratamiento y resolución de los problemas, que determina una aparente ineficacia de los sistemas existentes de evaluación de los desempeños individuales. Interesa entonces, y antes que nada, definir aquello que realmente se debe entender por “evaluación de desempeño”.

El concepto de desempeño raramente es referido de modo aislado, disociado de la expresión “evaluación de desempeño”. Se trata de una redundancia, puesto que el propio término suscita ya la obligatoriedad de un juicio, y como tal, de una evaluación. Schneier y Beatty (1985) simplifican esta cuestión definiendo el desempeño como un comportamiento que fue evaluado.

Las expresiones notación, apreciación o juicio están también asociadas a los sistemas de evaluación de desempeño, aunque no existe mucha precisión terminológica sobre el significado de cada uno de estos términos. Citado por Aníbal, Vatier considera la apreciación como “la operación que consiste en evaluar el nivel de competencia de una persona en relación con el nivel exigido por el puesto de trabajo que ella tiene” (Aníbal y Costa, 1988). La evaluación de este nivel de competencias deberá contener patrones que busquen como sea posible la objetividad.

Una definición posible es la propuesta por Latham y Wexley, y utilizada por Caetano (1990), según la cual “la evaluación de desempeño profesional, en cuanto sistema formal y sistemático de apreciación del trabajo desarrollado por los colaboradores de una organización, surgió como componente de la gestión de recursos humanos prácticamente desde que la gestión de las organizaciones comenzó a ser teóricamente elaborada y sistematizada”. El autor explica que aun teniendo por principal objeto de estudio el componente humano de la realidad organizacional, la evaluación de desempeño interfiere doblemente en la productividad del trabajo. Antes que nada, como proceso de medición y de control del desempeño, pero sobre todo en las relaciones sostenidas indirectamente con otras vertientes de la gestión de recursos humanos, como son los procesos de reclutamiento y selección, descripción y análisis de funciones, formación, desarrollo profesional y sistemas de retribución.

Desde el inicio de la industrialización, la medición de la eficacia organizacional y del desempeño individual constituyó un elemento de importancia crucial en el estudio del funcionamiento de las organizaciones. Como recuerda Chiavenato, ya en 1911 Taylor consideraba el desempeño operario como el motor de la producción, por lo que el cuidado con los incentivos, principalmente los de carácter pecuniario, constituyó desde temprano uno de los puntos fuertes de la Organización Científica del Trabajo. “La idea básica era la de que la remuneración basada en el tiempo no estimulaba a ninguno a trabajar más y debería ser sustituida por una remuneración basada en la producción de cada operario” (Chiavenato, 1987). En esta época, las preocupaciones se resumían a los aspectos cuantitativos del desempeño y no a los cualitativos.

En el contexto actual, la evaluación de desempeño es planteada por la gestión como uno de los más importantes indicadores en los convencionales *tableau de bord* de resultados organizacionales. La formalización de los sistemas de evaluación de desempeño se asocia con el hecho de que los juicios sobre el desempeño, formales o informales, existieron siempre, considerando que la definición formal de criterios tiende a disminuir los errores (Kahalas, 1985). También académicamente asistimos a una proliferación de estudios, tanto teóricos como empíricos, que abordan esta cuestión.

En un estudio de la OCDE publicado en 1993, Wood y Marshall sistematizaron los trabajos llevados a cabo hasta entonces en lo que concierne a la evaluación del desempeño, dividiéndolos en cuatro grandes escuelas: la Escuela de la Medida, la Escuela de la Entrevista de Evaluación, la Escuela de los Procesos Cognitivos y la Escuela de la Gestión del Desempeño.

Escuela de la Medida

Aunque no haya sido el primero, un trabajo de Thorndike (1949) sobre criterios de medidas de desempeño, llevado a cabo en 1949, es considerado como paradigmático para esta Escuela que privilegia elementos como la medición, la precisión y la exactitud del desempeño, en detrimento de otros factores como la motivación y las competencias del evaluador, o las características individuales y el contexto organizacional del evaluado, que, según la Escuela de la Medida, pueden ser controlados a través de la “afinación” de los instrumentos de notación.

Entre las diversas fórmulas de notación basadas en conjuntos de criterios, las más frecuentemente estudiadas fueron los gráficos de notación tipo parrilla, los gráficos de notación basados en comportamientos tipo (BARS, *Behaviourally Anchored Rating Scales*), los gráficos de normas mixtas (MSS, *Mixed Standards Scales*) y los gráficos de observación del comportamiento (BOS, *Behavioural Observation Scales*).

Entre otros, Lawler y Rhode (1976) advirtieron sobre el peligro de una metodología de evaluación excesivamente centrada en la exactitud, recordando que la evaluación puede servir, entre otras cosas, para fundamentar y mantener ciertas posiciones de privilegio. Este hecho ha sido destacado como un potencial pero probable efecto perverso para los sistemas de evaluación de desempeño.

Escuela de la Entrevista de Evaluación

En los estudios de evaluación basados en la entrevista, Maier (1958) identificó tres abordajes de comunicación diferentes: *decir y escuchar*, *decir y persuadir*, y *resolver los problemas*. La comunicación entre evaluador y evaluado, orientada a intentar una resolución conjunta de problemas, presentó buenos resultados, tanto al nivel de la participación del evaluado como al nivel de consecución de los objetivos propuestos por el proceso evaluativo.

Con el pasar del tiempo, los estudios sobre la evaluación del desempeño se fueron especializando principalmente en cuestiones relacionadas con la estructura de los procesos de entrevista y/o con el contenido de la información.

Al contrario de lo que ocurría con la Escuela de la Medida, en esta Escuela se intentó que el evaluador fuera aceptado como un consejero susceptible de incrementar el rendimiento del agente evaluado, habiendo por consiguiente, una fuerte apuesta en su formación.

Assumiendo el desarrollo del personal como objetivo principal del propio proceso de evaluación de desempeño, la Escuela de la Entrevista propone la hipótesis de la calidad relacional (confianza mutua) entre los actores organizacionales (el que evalúa y el que es evaluado) para influenciar positivamente la exactitud de las notaciones del desempeño. En un contexto de este tipo, autores como Likert (1967) afirman que una entrevista bien conducida, que refleje un estilo de gestión participativa (*supportive management*), puede llevar a una aceptación pacífica de exigencias de desempeño más elevadas por parte de los subordinados.

Otra constatación digna de registro se vincula con el hecho de que existe una aceptación mucho mayor de los resultados de la evaluación de desempeño por parte de aquellos que se sienten implicados en la evaluación respecto de quienes se sienten sólo “controlados” (Silverman, 1984).

Las mayores críticas hechas a esta Escuela apuntan al hecho de que no es posible pretender la existencia de modelos de gestión totalmente racionales y apolíticos y de organizaciones exentas de las “zonas de incertidumbre” organizacional (Crozier y Friedberg, 1977), dado el imprevisible comportamiento de los individuos y de los grupos dentro de las organizaciones. En un contexto de este tipo, los procesos de evaluación, aunque intencionalmente compartidos por todos los actores organizacionales, podrán siempre sufrir importantes reveses.

Escuela de los Procesos Cognitivos

Los años 80 se caracterizan por un viraje muy significativo en los sistemas de evaluación de desempeño. Según Feldman (OCDE, 1993), a la preocupación por la precisión en la construcción de los instrumentos o por la formación exhaustiva del evaluador, le sucede un esfuerzo que implica que el evaluador es, antes que todo, un decisor responsable por la interpretación de todas las señales sociales recibidas a lo largo del proceso de evaluación/juicio. De esta forma, la Escuela se centró esencialmente en cuestiones como la obtención, organización, archivo y recuperación de información y su integración a la notación (Ilgen, Barnes-Farrell y Mckellin, 1993).

No dejando de asumir la exactitud como concepto clave, la Escuela de los Procesos Cognitivos trata con más profundidad la cuestión de las limitaciones del evaluador (en términos de memorización y tratamiento de la información), insistiendo en su motivación como aspecto esencial en todo el proceso. Los factores que influyen la motivación, tales como los objetivos de la evaluación, la responsabilidad de su papel, así como el cuadro de sanciones y recompensas inherentes al proceso, determinan, a la larga, el grado de implicación de los evaluadores y consecuentemente, la calidad de los resultados (OCDE, 1993). La motivación para evaluar depende además de lo que se sabe sobre determinado puesto de trabajo y sobre el gráfico a utilizar. Ilgen (1993) identifica que si las categorías utilizadas en la evaluación fueran consistentes con las dimensiones de desempeño del puesto de trabajo, la evaluación ganará ciertamente en términos de exactitud.

En un intento de compilación y sistematización de los aportes generados por las investigaciones centradas en los procesos sociocognitivos, el autor refiere tres contribuciones fundamentales:

1. La toma de conciencia de la importancia de la observación/atención del evaluador y los factores de influencia sobre la misma (conocimientos anteriores, actitudes relativas a tal o cual evaluado, la jerarquía del puesto ocupado o el objetivo de la evaluación). En esta materia es indispensable la investigación complementaria que busque identificar técnicas de mejoramiento de la observación de los desempeños.

2. La corrección de la idea de que las desviaciones de las notaciones sean obligatoriamente resultado de una inexactitud en las notaciones. En vez de ceñirse a identificar los errores de los evaluadores, esta Escuela pone el acento en la normalización de los procedimientos utilizados en la organización y en el suministro a los gestores de un conjunto de normas comunes de comportamiento, definiendo aquello que se entiende por desempeño eficaz en cada uno de los criterios del respectivo gráfico de notación.

3. La percepción de que las perspectivas relativas al desempeño de un funcionario, así como el objetivo de la evaluación, influyen las notaciones, y consecuentemente, la evaluación. Un juicio predictivo nunca podrá ser totalmente independiente del juicio evaluativo a formular. En este sentido, y teniendo en cuenta la enorme variedad de influencias sufridas por el desempeño de los funcionarios, sería muy importante estudiar cuál es la mejor forma de concebir sistemas de evaluación de desempeño ajustados a los fines de la organización y a los objetivos sectoriales o departamentales en particular. Esto sería válido tanto para el sector público como para el sector privado.

A pesar de los progresos que presenta esta Escuela, Murphy y Cleveland (1991) advierten sobre su falta de aplicabilidad, fruto de un desinterés en la variable contexto organizacional, una falta de integración entre la investigación y su aplicación práctica, una excesiva concentración en el tratamiento de la información y en el juicio de la evaluación, y una “obsesión” con la exactitud como criterio de eficacia en detrimento de todos los otros criterios.

Escuela de Gestión del Desempeño

Los estudios de Schneier, Beatty y Baird (1986) propugnan que la evaluación del desempeño no debería constituir sólo un instrumento de notación del desempeño pasado, y sí contribuir para la valorización del desempeño futuro. En esta visión sistemática e integradora de la evaluación, las notaciones y la entrevista no son más que componentes de un proceso de gestión más amplio y prolongado: la gestión del desempeño. La evaluación del desempeño deberá entonces servir para modificar expectativas, motivar el personal, resolver problemas y administrar recursos desde un punto de vista global dentro de la organización. Deberá también ser incluida en el rol de preocupaciones regulares de los gestores.

La principal novedad de esta Escuela reside en el hecho de alertar sobre la necesaria integración de la evaluación del desempeño con otros sistemas de planificación y de responsabilidad. Las normas y criterios de evaluación deberán tener en cuenta aspectos como los presupuestos, así como muchos otros

documentos programáticos. Un sistema de gestión del desempeño deberá asegurar la integración estratégica recurriendo a indicadores de desempeño comunes a los planes y acuerdos de desempeño que existan para los niveles organizacional, departamental e individual. Conceptos como el rendimiento y/o la calidad pueden y deben ser incluidos en la lista de objetivos fijados para todos aquellos niveles, como forma de garantizar la coherencia en la concretización. En un contexto de este tipo, la exactitud de las notaciones deja de ser primordial a no ser que se encuentre íntimamente relacionada con los objetivos del sistema. No importaría entonces la indulgencia en una evaluación individual, si, por ejemplo, se tiene presente la integración de ese mismo individuo en un grupo donde él sea preponderante en los resultados del trabajo colectivo.

Una de las principales críticas lanzadas a la Escuela de Gestión del Desempeño se vincula con el hecho de obstaculizar un sistema de evaluación basado en una Gestión por Objetivos, o por lo menos no contribuir objetivamente a mejorar la comparación de las evaluaciones entre funcionarios, limitando de esta forma su utilidad desde un punto de vista de las decisiones administrativas, principalmente cuando se tratan cuestiones como las promociones, o las remuneraciones, normalmente dependientes de un componente de meritocracia (Murphy y Cleveland, 1991). De hecho, en esta materia, muy importante en la discusión académica del problema de la evaluación del desempeño, existe una fuerte necesidad de investigaciones más profundas.

Por otro lado, según lo verificado (OCDE, 1993), pocas investigaciones han incidido directamente sobre la eficacia de las fórmulas de evaluación del desempeño, en el marco de los sistemas de gestión del desempeño. En este dominio, las prácticas de gestión más revisadas y validadas apenas refieren que la fijación de los objetivos y el *feed-back* de la información pueden conducir a mejoras en la productividad individual (Locke y Latham, 1990).

Sin embargo, parece ser cierto que en un contexto de incentivos a la gestión de *performances*, la evaluación se constituye como un elemento determinante en una serie de procesos interdependientes, buscando la mejoría en el desempeño individual, de los grupos, y como tal, de las organizaciones. Se pretende, de esta forma, mejorar las *performances* y desarrollar los agentes organizacionales hasta el máximo de sus capacidades con el propósito de alcanzar los objetivos organizacionales.

V. La Gestión del Desempeño en el contexto de la Administración Pública

Al tener como principal objetivo la consecución de una articulación fuerte y sistemática entre la gestión de los recursos humanos y los objetivos y estrategias globales de la empresa, los sistemas de gestión del desempeño encuentran especial dificultad de adaptación en la Administración Pública. Actualmente, el modelo más avanzado en torno a este tema parece ser el de Nueva Zelanda, donde el sistema de contratos de compra entre los ministerios y el gobierno imponen una gestión rigurosa de los resultados, y donde el trabajo de los funcionarios debe contribuir para la realización de los resultados requeridos (OCDE, 1996).

La práctica de sistemas de este tipo se torna difícil principalmente por la tardanza en conseguir la plenitud de funcionamiento, siendo de extrema dificultad la conciliación entre objetivos individuales, grupales y organizacionales en su conjunto. Canadá, Australia, Estados Unidos y el Reino Unido fueron los cuatro países donde se intentó con mayor rigor implantar sistemas de gestión de desempeño en la Administración Pública. En los otros países las experiencias se encuentran en un nivel muy embrionario.

Entre los problemas destacados en torno a los sistemas de evaluación de desempeño en la Administración Pública, se pueden citar: la subjetividad de las apreciaciones sobre el desempeño como forma de determinar las promociones (y como tal, las remuneraciones), la desconfianza de los funcionarios en los sistemas de notación y de repartición de los premios de productividad, y un control de los sistemas muy centralizado en organismos superiores de gobierno.

En todo caso, contrariando la tendencia general, según la cual los organismos públicos no son libres de utilizar los incentivos remuneratorios como forma de potenciar el desempeño, las grandes agencias ejecutivas (en el Reino Unido) son libres de elaborar sus propios sistemas de remuneración basados en el desempeño desde que les fueron conferidas las tareas de gestión del “pastel remuneratorio”.

Diversos estudios muestran algunas tentativas en esta materia. No obstante, la integración de los planes estratégicos y de los procesos de descentralización de la gestión de los recursos con los planes individuales de desempeño se mantienen en un nivel residual.

En la mayoría de los países, como en el caso de Portugal, este abordaje del problema tiende a no estar ni siquiera formalizado, y muchos países consideran que las técnicas de gestión del desempeño excesivamente desarrolladas pueden ir en contra del espíritu de la función pública (OCDE 1996).

VI. Conclusión

Independientemente del o de los propósitos que puedan presidir la construcción y consecuente aplicación de un modelo de evaluación de desempeño, es cierto que la formalización del mismo tiende a valorizarlo. A pesar de que en el debate teórico y académico se manifiestan divergencias, por lo menos es posible proceder a una identificación de las cuestiones centrales de la evaluación del desempeño. Como vimos, éstas se vinculan esencialmente con la concepción técnica del instrumento, con el soporte a las decisiones, con el cambio organizacional y con la integración estratégica.

La revisión bibliográfica llevada a cabo sobre las cuatro escuelas aquí presentadas (Escuela de la Medida, Escuela de la Entrevista de Evaluación, Escuela de los Procesos Cognitivos y Escuela de la Gestión del Desempeño) muestra cómo evolucionó el concepto de “evaluación del desempeño” en la segunda mitad del siglo XX.

En un cuadro organizacional y normativo como es aquel que enmarca la realidad de la Administración Pública, se torna particularmente difícil la gestión del desempeño y su integración con los demás fenómenos organizacionales. Sin embargo, como lo prueba el caso neozelandés no existen imposibles, por lo que los esfuerzos deben continuar. Sólo así la evaluación de desempeño podrá en el futuro tener un papel proactivo en la gestión de las organizaciones públicas.

Notas

¹ Se entiende la gestión del desempeño como un sistemático medio de articulación entre la gestión de recursos humanos y los objetivos y estrategias organizacionales de conjunto. Esta definición se encuentra en OCDE (1996).

² Informe de la Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), Renovar a Administração, Lisboa.

Bibliografía

- ANÍBAL, Anselmo; COSTA, Vitor (1988) A gestão dos recursos humanos e os direitos dos trabalhadores. Lisboa: Editorial Caminho.
- BOUCKAERT, Geert (1998) Medição e gestão da performance no contexto de avaliação do sector público. En: A avaliação na administração pública. Oeiras: Instituto Nacional de Administração. Acta Geral do 1º Encontro INA. pp. 57-59.
- BRETZ, R. D.; MIKLOVICH, G. T.; READ, W. (1992) The Current State of Performance Appraisal Research and Practice: Concerns, Directions and Implications. En: Journal of Management. Vol. 18 No. 2. pp. 321-352.
- CAETANO, António (1990) Avaliação de desempenho - metáforas, conceitos e práticas. Lisboa: RH Editora.
- CHIAVENATO, Idalberto (1987) Teoria geral da administração. São Paulo: Mc Graw Hill, 3ª edição.

- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard (1977) L'acteur et le système. París: Editions du Seuil.
- GLUNK, Ursula; WILDEROM, Celeste (1999) Organizational Effectiveness = Corporate Performance? Why and How Two Research Approaches Need to be Merged? En: Readings in Organization Science - Organizational Change in a Changing Context. Lisboa: ISPA.
- ILGEN, D. R.; BARNES-FARRELL, J. L.; MCKELLIN, D. B. (1993) Performance Appraisal Process Research in the 1980s: What Has Contributed to Appraisals in Use? En: Organizational Behavior and Human Decision Processes. No. 54. pp. 321-368.
- KAHALAS, Harvey (1985) The Environmental Context of Performance Evaluation and its Effects on Current Practices. En: The Performance Appraisal Sourcebook. Massachusetts: Human Resources Development Press.
- LAWLER E. E.; RHODE, J. G. (1976) Information and Control in Organizations. Goodyear; Pacific Palisades.
- LIKERT, R. (1967) The Human Organization, its Management and Value. New York: McGraw-Hill.
- LOCKE, E.; LATHAM, G. P. (1990) A Theory of Goal Setting and Task Performance. New Jersey: Prentice Hall; Englewood Cliffs.
- MAIER, N. R. (1958) The Appraisal Interview: Objectives, Methods and Skills. New York: Wiley.
- MITCHELL, Terence (1985) People in Organizations. Singapore: McGraw-Hill. pp. 392-425.
- MURPHY, K. R.; CLEVELAND, J. N. (1991) Performance Appraisal: an Organizational Perspective. Boston: Allyn and Bacon.
- NAPIER, K. N.; LATHAM, G. P. (1986) Outcome Expectancies of People who Conduct Performance Appraisals. En: Personnel Psychology. Vol. 39 No. 4. pp. 827-837.
- OCDE (1996) Gestión du capital humain et réforme de la fonction publique. París: PUMA.
- OCDE; WOOD, Robert; MARSHALL, Verena (1993) L'évaluation des performances: pratique, problèmes et questions à débattre. PUMA - Gestión Publique. Paris: Université d'Australie Occidentale.
- SCHNEIER, C. E.; BEATTY, R. W.; BAIRD, L. S. (1986) Creating a Performance Measurement System. En: Training and Development Journal. May, pp. 74-80.
- SCHNEIER, Craig; BEATTY, Richard (1985) What is Performance Appraisal? En: The Performance Appraisal Sourcebook. Massachusetts: Human Resources Development Press. p. 4.
- SILVERMAN, S. B.; WEXLEY, K. (1984) Reactions of Employees to Performance Appraisal Interviews as a Function of their Participation in Rating Scale Development. En: Personnel Psychology. No. 37. pp. 703-710.
- THORNDIKE, R. L. (1949) Personnel Selection. New York: Wiley.